

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS**



**TESIS DOCTORAL**

**Metodologías de la democracia participativa para la  
coproducción de políticas públicas locales: hacia un sistema  
de gestión participativo**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Luis Arnanz Monreal**

**Directores**

**Marta Domínguez Pérez**  
**Tomás Rodríguez-Villasante Prieto**

**Madrid 2019**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Programa de doctorado en Sociología y Antropología**



**TESIS DOCTORAL**

**METODOLOGÍAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
PARA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
LOCALES: HACIA UN SISTEMA DE GESTIÓN  
PARTICIPATIVO**

MEMORIA PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA POR  
Luis Arnanz Monreal

Directores:

Marta Domínguez Pérez

Tomás Rodríguez-Villasante Prieto

Madrid, 2018



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Programa de doctorado en Sociología y Antropología**



**TESIS DOCTORAL**

**“METODOLOGÍAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
PARA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
LOCALES: HACIA UN SISTEMA DE GESTIÓN  
PARTICIPATIVO”**

**MEMORIA PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR**

**AUTOR: Luis Arnanz Monreal**

**BAJO LA DIRECCIÓN DE: Marta Domínguez Pérez y Tomás Rodríguez-Villasante Prieto**

**Madrid, 2018**





Programa de Doctorado en Sociología y Antropología  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA DE LA UCM

TESIS DOCTORAL

**Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales: Hacia un sistema de gestión participativo.**

Luis Arnanz Monreal

Directores: Marta Domínguez Pérez y Tomás Rodríguez-Villasante Prieto



## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo mostrar mi agradecimiento a Tomás R. Villasante por todo lo que generosamente transmite y, por supuesto, por la ayuda que siempre me ha prestado.

Igualmente, y de forma muy especial, dedico este trabajo al recuerdo y legado de mi amigo y maestro Francisco Javier Garrido García.



## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PRESENTACIÓN.....                                                                                                                                              | 13        |
| PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....                                                                                                                                | 14        |
| PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....                                                                                                                                | 16        |
| OBJETIVOS.....                                                                                                                                                 | 17        |
| METODOLOGÍA.....                                                                                                                                               | 18        |
| MARCO TEÓRICO Y PRINCIPALES FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN .....                                                                                           | 22        |
| <b>PARTE PRIMERA: EPISTEMOLOGÍA, TEORÍA Y METODOLOGÍA EN TORNO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....</b>                                                         | <b>26</b> |
| CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIONES Y EXPRESIONES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....                                                                              | 27        |
| 1.1. La democracia liberal representativa.....                                                                                                                 | 27        |
| 1.2. La democracia participativa y su relación con otros tipos de democracia .....                                                                             | 30        |
| 1.2.1. La democracia participativa como retorno, regeneración o maximización de la democracia como concepto, práctica y derecho .....                          | 31        |
| 1.2.2. La democracia participativa como medio para la transformación de las relaciones sociales de poder.....                                                  | 34        |
| 1.2.3. La democracia participativa como término intermedio indeterminado entre la democracia representativa y la democracia directa.....                       | 36        |
| 1.2.4. Democracia deliberativa .....                                                                                                                           | 38        |
| 1.3. Expresiones de la democracia participativa: la participación ciudadana, la participación social y las “metodologías participativas”.....                  | 40        |
| CAPÍTULO II: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES .....                         | 44        |
| 2.1. Democracias y poderes relacionales.....                                                                                                                   | 44        |
| 2.1.1. Relaciones de poder en torno a las políticas públicas locales .....                                                                                     | 44        |
| 2.1.2. Cambios en las relaciones de poder a través de la democracia participativa .....                                                                        | 49        |
| 2.1.3. El rol de la administración pública (políticos y técnicos) en los procesos de participación ciudadana a lo largo de diferentes periodos de tiempo ..... | 55        |
| 2.1.4. El rol de los movimientos sociales y la ciudadanía en general en los procesos de participación ciudadana .....                                          | 68        |
| 2.2. Revertir las dinámicas actuales de las políticas públicas a nivel local .....                                                                             | 70        |
| 2.2.1. Revirtiendo dilemas respecto al presente y futuro de la gestión pública local .....                                                                     | 71        |
| 2.2.2. Hacia la coproducción de políticas públicas locales.....                                                                                                | 84        |
| 2.2.3. El “cuadrilátero de la democracia participativa” .....                                                                                                  | 88        |
| CAPÍTULO III: MÉTODOS PARTICIPATIVOS APLICABLES A LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES.....                                                           | 97        |

|                                                                                                                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1. Aspectos conceptuales.....                                                                                                                                                                                            | 97         |
| 3.2. Métodos participativos .....                                                                                                                                                                                          | 102        |
| 3.2.1. Investigación Acción Participativa (IAP) .....                                                                                                                                                                      | 103        |
| 3.2.2. Planificación participativa descentralizada .....                                                                                                                                                                   | 105        |
| 3.2.3. La intervención comunitaria .....                                                                                                                                                                                   | 108        |
| 3.2.4. La animación sociocultural.....                                                                                                                                                                                     | 111        |
| 3.3 La sociopraxis como método de planificación participativa .....                                                                                                                                                        | 119        |
| 3.3.1. Principales conceptos de la sociopraxis .....                                                                                                                                                                       | 125        |
| 3.3.2. Criterios y actitudes para afrontar la democracia participativa desde el método de la sociopraxis.....                                                                                                              | 134        |
| <b>PARTE SEGUNDA: PRÁCTICAS DE MÉTODOS PARTICIPATIVOS QUE SE APROXIMAN A LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: LOS CASOS DE LA AGENDA 21 LOCAL DE PINTO Y DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA .....</b> | <b>137</b> |
| Introducción .....                                                                                                                                                                                                         | 138        |
| CAPÍTULO IV: LA PRÁCTICA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES .....                                                                                                                                                                   | 139        |
| 4.1 Contextualización de la Agenda 21 Local .....                                                                                                                                                                          | 139        |
| 4.1.1. Las Agendas 21 locales en España.....                                                                                                                                                                               | 140        |
| 4.2 Métodos aplicados a las Agendas 21 locales .....                                                                                                                                                                       | 145        |
| 4.2.1. Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales.....                                                                                                                                                   | 146        |
| 4.2.2. El Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP.....                                                                                                                                                           | 151        |
| 4.3. El uso de métodos participativos en las agendas 21 locales.....                                                                                                                                                       | 155        |
| 4.3.1. Aspectos conceptuales.....                                                                                                                                                                                          | 158        |
| 4.3.2. Aspectos relacionales .....                                                                                                                                                                                         | 159        |
| 4.3.3. Aspectos comunicacionales .....                                                                                                                                                                                     | 162        |
| 4.3.4. Aspectos grupales .....                                                                                                                                                                                             | 164        |
| 4.3.5. Aspectos técnicos.....                                                                                                                                                                                              | 168        |
| <b>CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (2002-2018) .</b>                                                                                                                                  | <b>174</b> |
| 5.1. Principios metodológicos .....                                                                                                                                                                                        | 176        |
| 5.2. Dispositivos técnicos implementados durante la etapa de diagnóstico .....                                                                                                                                             | 182        |
| 5.2.1. Recopilación y análisis de datos técnicos.....                                                                                                                                                                      | 184        |
| 5.2.2. Presentación pública del proyecto y Comisión de Seguimiento .....                                                                                                                                                   | 185        |
| 5.2.3. El cuestionario .....                                                                                                                                                                                               | 187        |
| 5.2.4. El cupón .....                                                                                                                                                                                                      | 191        |
| 5.2.5. El Grupo de Trabajo.....                                                                                                                                                                                            | 194        |
| 5.2.6. Observación participante a través del video.....                                                                                                                                                                    | 197        |

|                                                                                                                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.7. Observación participante a través del transecto .....                                                                                                              | 204        |
| 5.2.8. Entrevistas y grupos de discusión .....                                                                                                                            | 207        |
| 5.2.9. Técnicas que dan pie a la devolución: Notas de prensa y Murales de devolución ..                                                                                   | 210        |
| 5.2.10. Encuentro/Taller participativo de devolución .....                                                                                                                | 214        |
| 5.2.11. Sociograma .....                                                                                                                                                  | 218        |
| 5.3. Dispositivos técnicos implementados durante la etapa de planificación .....                                                                                          | 220        |
| 5.3.1. Concurso de dibujo infantil y juvenil.....                                                                                                                         | 220        |
| 5.3.2. Taller de priorización de Líneas de Acción y Actividades .....                                                                                                     | 222        |
| 5.3.3. Mesas Temáticas .....                                                                                                                                              | 223        |
| 5.3.4. Redacción del Plan de Acción.....                                                                                                                                  | 227        |
| 5.3.5. Material y actividades de difusión pública.....                                                                                                                    | 230        |
| 5.3.6. Creación del Foro de la Agenda 21 de Pinto .....                                                                                                                   | 232        |
| 5.4. Etapa de ejecución y seguimiento de la Agenda 21 de Pinto .....                                                                                                      | 236        |
| 5.4.1. Planteamiento de la fase de ejecución y seguimiento del plan de acción:<br>consideraciones del equipo técnico .....                                                | 237        |
| 5.4.2. Principales hitos y temas tratados durante la fase de ejecución y seguimiento de la<br>Agenda 21 de Pinto .....                                                    | 241        |
| 5.4.3. La asistencia de personas y la frecuencia de las reuniones del Foro de Sostenibilidad<br>de la Agenda 21 de Pinto .....                                            | 255        |
| 5.4.4. Análisis general del Foro de Sostenibilidad y de la Agenda 21 de Pinto: dificultades,<br>incertidumbres y retos metodológicos .....                                | 268        |
| <b>CAPÍTULO VI: LA PRÁCTICA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A TRAVÉS DE<br/>MÉTODOS PARTICIPATIVOS .....</b>                                                           | <b>275</b> |
| 6.1 Métodos aplicados a los presupuestos participativos .....                                                                                                             | 276        |
| 6.2 El uso de métodos participativos en los presupuestos participativos .....                                                                                             | 284        |
| 6.3 Descripción y análisis del caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla (2003-2011)<br>.....                                                                    | 288        |
| 6.3.1. El proceso .....                                                                                                                                                   | 290        |
| 6.3.2. Resultados y evaluación .....                                                                                                                                      | 303        |
| 6.4 Dificultades, incertidumbres y retos en el proceso metodológico de los presupuestos<br>participativos.....                                                            | 313        |
| 6.5. Creación de normativa jurídica y auto-reglamentos para la coproducción de políticas<br>públicas locales .....                                                        | 325        |
| <b>PARTE TERCERA: AVANZANDO HACIA UN MÉTODO PARA LA COPRODUCCIÓN DE<br/>POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES .....</b>                                                              | <b>334</b> |
| <b>CAPÍTULO VII: ANÁLISIS Y APORTES METODOLÓGICOS PARA LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA<br/>PARTICIPATIVA A TRAVÉS DE LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES .....</b> | <b>335</b> |

|                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1. La práctica de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales analizada como acción social: ¿Qué sentidos se le atribuye?.....           | 335 |
| 7.1.1. Niveles de análisis cognitivo, valorativo y pragmático.....                                                                                                        | 335 |
| 7.1.2. Posicionamiento A: “oposición a la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales”.....                                                   | 338 |
| 7.1.3. Posicionamientos B y C: “concepto débil de democracia participativa” y “concepto fuerte de democracia participativa” .....                                         | 341 |
| 7.1.4. Acciones en el ámbito de la coproducción de políticas públicas que atraer a la ciudadanía hacia posicionamientos del tipo B y C .....                              | 346 |
| 7.2. Batería de indicadores para experiencias de democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales .....                                          | 350 |
| 7.3. Diseño inicial de un Sistema de Gestión Participativo para la coproducción de políticas públicas locales partiendo de la práctica de los métodos participativos..... | 354 |
| CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                        | 364 |
| 1. Significado de la democracia participativa y las vías o formas para su implementación .....                                                                            | 366 |
| 2. Prácticas y métodos que se han aproximado a la coproducción de políticas públicas locales.....                                                                         | 380 |
| 3. Conformando un método destinado a la coproducción de políticas públicas locales..                                                                                      | 386 |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                                                                                         | 389 |
| ANEXOS .....                                                                                                                                                              | 398 |
| ANEXO I: Cuestionario de la Agenda 21 de Pinto.....                                                                                                                       | 398 |
| ANEXO II: Cupón de la Agenda 21 de Pinto.....                                                                                                                             | 400 |
| ANEXO III: Cuestionario de priorización de la Agenda 21 de Pinto.....                                                                                                     | 401 |
| ANEXO IV: Ficha grupal para la priorización de líneas de acción y actividades de la Agenda 21 de Pinto .....                                                              | 402 |
| ANEXO V: Estatutos del Foro de la Agenda 21 de Pinto .....                                                                                                                | 403 |
| ANEXO VI: Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto .....                                                                                                              | 410 |
| ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, TABLAS, GRÁFICOS Y FOTOGRAFÍAS.....                                                                                                              | 411 |
| RESUMEN .....                                                                                                                                                             | 416 |
| ABSTRACT .....                                                                                                                                                            | 418 |

## PRESENTACIÓN

En este documento se presenta la investigación realizada por el doctorando Luis Arnanz para el Programa de doctorado en Sociología y Antropología Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

El diseño del Proyecto de Investigación fue aprobado por el Director, Fco. Javier Garrido García, y el Co-director, Tomás Rodríguez Villasante, en el mes de Octubre del 2015. En agosto del 2017 fallece el Director de la Tesis y es sustituido por Marta Domínguez Pérez, profesora igualmente del Departamento de Ecología Humana y Población de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

En septiembre del 2018 finaliza la elaboración de la tesis doctoral. Los resultados de este trabajo van dedicados de manera muy especial a la memoria del Profesor Fco. Javier Garrido García.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El título de la investigación es: “Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de las políticas públicas locales: Hacia un sistema de gestión participativo.”

La intención del autor no es realizar una investigación descriptiva, sino más bien una **investigación explicativa y aplicada**. Esta investigación supone un esfuerzo cuya finalidad es procurar contribuir a la solución de una problemática existente, explicando las causas profundas y los factores determinantes, para posteriormente plantear un nuevo conocimiento aplicado.

Tanto la tesis en general, como el **problema de investigación** en particular tienen un enfoque muy dirigido hacia aspectos metodológicos. El problema de investigación lo conforman las dificultades e incertidumbres que se presentan en los territorios a escala local donde existe cierta voluntad institucional de implementar formas de “democracia participativa” basadas en la implicación directa de la ciudadanía en la producción de políticas públicas locales. Teniendo en cuenta lo anterior, lo que pretende la investigación es aportar un conocimiento que contribuya al esfuerzo colectivo de solucionar estas dificultades y dar respuesta a estas incertidumbres.

La aproximación a este problema de investigación se realiza eligiendo como objeto de estudio principal la aplicación de métodos participativos en el ámbito específico de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales, atendiendo a lo que podrían considerarse como soluciones y respuestas que aportan estos métodos al problema de investigación mencionado.

Con la pretensión de que el lector/a tenga desde el primer momento una comprensión clara sobre el concepto de “coproducción de políticas públicas locales”, cabe indicar que este se concibe en la tesis como un concepto alternativo al concepto de “participación ciudadana”. La finalidad por parte del autor es contribuir al debate en torno a la idea de repensar la participación ciudadana en el mundo local.<sup>1</sup>

Lo característico de los casos de descripción y análisis elegidos es que se llevaron a la práctica mediante métodos participativos cuyos enfoques poseen similitudes con el método de la sociopraxis. En concreto, se tratan de dos experiencias: la Agenda 21 Local de Pinto<sup>2</sup> durante el periodo 2002-2018, y los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla durante los años 2003-2011. Ambas experiencias también tienen en común que abordan un mismo tema, la

---

<sup>1</sup> “Repensar la participación ciudadana en el mundo local” es también el título de un documento publicado en el año 2017 por la Diputación de Barcelona y elaborado por un grupo de aproximadamente 30 personas formado por técnicos y políticos de municipios de la provincia de Barcelona, junto con expertos y académicos (Joan Subirats, Miquel Salvador,...). En este documento se define el concepto de “coproducción de políticas públicas locales” y se detallan sus características.

<sup>2</sup> Pinto es una localidad situada a 20 Km al sur de la ciudad de Madrid y con una población censada de 50.442 habitantes en el año 2017, según el Instituto Nacional de Estadística.

planificación participativa, a través de proyectos que han sido muy conocidos en participación ciudadana: las Agenda 21 locales y los presupuestos participativos.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación se desarrolla en torno a la respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué significa la democracia participativa y cuáles son las vías o formas para su implementación?
2. ¿Existen prácticas y algún tipo de método participativo que se hayan aproximado a la coproducción de políticas públicas locales?<sup>3</sup>
3. Tras el análisis de determinadas prácticas, ¿Qué aspectos de las mismas son válidas y cuáles otros deberían añadirse para conformar un método destinado a la coproducción de políticas públicas locales?

---

<sup>3</sup> En la investigación se define este concepto tan reciente en unos términos muy similares a como lo hacen otros autores, como por ejemplo Joan Subirats. La coproducción es una forma de hacer políticas públicas locales de manera colaborativa y en red, para solucionar problemas colectivos por parte de conjuntos amplios de actores sociales (entre los cuales se encuentra también la administración pública local) produciendo nuevas y mejores soluciones, y con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social. (Diputación de Barcelona, 2017)

## OBJETIVOS

El objetivo general de la investigación es analizar y proponer métodos para la práctica de la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales.

En concreto, el foco de atención se pondrá en los principios, procedimientos y dispositivos metodológicos utilizados en determinados casos para afrontar las dificultades e incertidumbres que se presentan en los territorios a escala local donde existe cierta voluntad institucional de implementar formas de “democracia participativa” basadas en la implicación directa de la ciudadanía en la producción de políticas públicas locales.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- 1) Realizar una aproximación al significado epistemológico, teórico y metodológico del concepto “democracia participativa” en lo referente a su aplicación para la coproducción de políticas públicas locales.
- 2) Analizar prácticas basadas en métodos participativos que se aproximen a la coproducción de políticas públicas locales.
- 3) Establecer recomendaciones para la conformación de un método destinado a la coproducción de políticas públicas locales.

Se puede decir que la finalidad última de la tesis es realizar aportes metodológicos que faciliten que las políticas públicas a nivel local se ajuste de la forma más exitosa posible a principios de la democracia participativa.

## METODOLOGÍA

La respuesta a las preguntas y a los objetivos de investigación se realizará de la siguiente forma: Primero, mediante la reflexión sobre diferentes fundamentos metodológicos y puntos de vista de expertos en la temática. Segundo, desde la crítica y autocrítica a casos existentes. Tercero, desde la propuesta, a través del diseño por parte del autor de la investigación de un método aplicable en políticas públicas locales denominado “Sistema de Gestión Participativo”, y mediante una serie de recomendaciones incluidas en las últimas páginas del documento.

Como ya se ha citado anteriormente, la investigación analiza con un enfoque explicativo los aspectos metodológicos de la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales. Además, el análisis contiene también un enfoque aplicativo, en el sentido de incluir propuestas y respuestas integradas en lo que se denominará como “Sistema de Gestión Participativo”.

La metodología de la investigación parte de la definición del problema de investigación: las dificultades e incertidumbres que se presentan en los territorios a escala local donde existe cierta voluntad institucional de implementar formas de “democracia participativa” basadas en la implicación directa de la ciudadanía en la producción de políticas públicas locales.

A partir de aquí, y atendiendo a los objetivos anteriormente mencionados, la tesis avanza a lo largo de su desarrollo en el abordaje del problema de investigación diferenciando para ello dos factores: en primer lugar, el factor conceptual, y en segundo lugar, el factor metodológico-práctico.

La Parte I de la tesis se centra más en el primer factor, la Parte II en el segundo, y la Parte III combina ambos. Las tres partes de la tesis se corresponden con las tres preguntas de investigación y los tres objetivos específicos ya citados.

- Parte I. En esta parte se aborda la epistemología, teoría y metodología de la democracia participativa.
- Parte II. Se describen y analizan prácticas de métodos participativos que se aproximan a la coproducción de políticas públicas locales. En concreto, los casos de la Agenda 21 Local de Pinto y de los Presupuestos Participativos de Sevilla.
- Parte III. En concordancia con el contenido de las Partes I y II, en esta tercera parte se incluyen análisis y aportes metodológicos que pretenden responder a la necesidad de diseñar y aplicar métodos para la coproducción de políticas públicas locales.

El tratamiento inicial del problema consiste en aclarar la interpretación dada a los conceptos relacionados con el problema de investigación. Es decir, el **primer paso** es conceptualizar o definir conceptos fundamentales para posteriormente centrarse en los aspectos metodológicos relacionados con el problema de investigación. Para ello, se describen y analizan a través de fuentes secundarias:

- 1) Las diferentes conceptualizaciones existentes sobre el concepto de “democracia participativa” en el ámbito de las políticas públicas locales desde un enfoque metodológico más que teórico. (Capítulo I: “Conceptualizaciones y expresiones de la democracia participativa”)
- 2) Las relaciones sociales que se dan en este ámbito y lo que supone la transformación de estas a través de prácticas de democracia participativa. (Capítulo II: “Democracia participativa y transformación de las relaciones sociales en el ámbito de las políticas públicas locales”)
- 3) Los métodos utilizados para la práctica de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales. (Capítulo III: “Metodologías participativas aplicables a la coproducción de políticas públicas locales”)

El **segundo paso** es analizar ciertas experiencias participativas en el ámbito de la planificación de políticas públicas locales donde se usaron métodos participativos cuyos enfoques poseen similitudes con el método de la sociopraxis. Se indagará qué dificultades e incertidumbres metodológicas se consiguieron superar y cuáles otras quedan aún pendientes. (Capítulo IV: “La práctica de las agendas 21 locales”; Capítulo V: “Descripción y análisis del caso de la Agenda 21 de Pinto, 2002-2018” y Capítulo VI: “La práctica de los presupuestos participativos a través de los métodos participativos”).

El primer estudio de caso aborda la Agenda 21 local del municipio de Pinto, experiencia que comenzó en el año 2002 y que aún sigue vigente en la actualidad. Precisamente el motivo por el que se ha seleccionado el caso de Pinto y no otra experiencia de metodología participativa aplicada a una Agenda 21 Local es principalmente por su amplia trayectoria en el tiempo y su continuidad en la actualidad.

El segundo caso de estudio es la experiencia de los Presupuestos Participativos de Sevilla desde su origen en el año 2003 hasta su finalización en el 2011.

Se han seleccionado estos dos casos por varios motivos:

1. Corresponden a tipos de experiencia participativas que se basan en procesos participativos, más concretamente en la planificación participativa: en el caso de la Agenda 21 local se diseña una planificación a largo plazo, y en el caso de los presupuestos participativos la planificación es anual, y por tanto a corto plazo.
2. Ambas experiencias son ejemplos españoles muy significativos de lógicas y métodos participativos aplicados al ámbito de la política pública local en un momento precursor. Más concretamente, ambos casos no corresponden exactamente con el método y los dispositivos técnicos que establece la sociopraxis, pero sí tienen influencia de este método participativo por sus similitudes en el enfoque.

Como se explicará en páginas posteriores, la sociopraxis se define precisamente como un método para la “planificación participativa desde la creatividad social” que puede aplicarse no solamente para iniciativas institucionales, sino también otras de carácter instituyente promovidas por movimientos sociales, instituciones sociales, o por colectivos de diferente tipo y nivel de organización (escuelas, asociaciones, autogestión de espacios de uso público, etc.). (Observatorio Internacional CIMAS, 2015). De igual manera, la sociopraxis puede servir tanto para la investigación social como para la intervención social.

3. Las Agendas 21 Locales y los presupuestos participativos son los procesos participativos en el ámbito de la política pública local más comunes en España durante estas dos últimas décadas, junto con otras prácticas de planificación participativa como son los planes comunitarios. Estos tipos de experiencias son catalogables como “procesos participativos”, algo que por su carácter procesual y su complejidad va más allá de lo que podría denominarse como simples “mecanismos participativos”.

En la investigación no se estudian casos más recientes, aunque sí se mencionan. Hay experiencias, algunas en ciudades de gran tamaño como Madrid, que podrían poseer un enfoque basado, en mayor o menor medida, en métodos participativos. En esta investigación no se hace un estudio pormenorizado de las mismas porque su análisis resulta difícil debido a que son procesos muy recientes. La mayoría de estas experiencias surgen a partir de las elecciones municipales del año 2015. El análisis de estas experiencias, que se caracterizan entre otras cosas por introducir el uso de medios digitales, es en una tarea que en un futuro próximo será interesante abordar con profundidad. El análisis realizado en esta investigación sobre estas dos experiencias participativas surgidas en la primera década del siglo XXI se hace teniendo en mente a estas otras experiencias, por lo que no cabe duda que la investigación aportará aspectos comparativos de interés para estos análisis posteriores.

La descripción y análisis del caso de la Agenda 21 de Pinto (Capítulo V) es de mayor extensión porque se basa en el trabajo de campo realizado por el autor de la tesis como miembro de la asistencia técnica externa que el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible, CIMAS, llevó a cabo en la Agenda 21 de Pinto entre los años 2002 y 2015. La importancia de describir y analizar minuciosamente este caso tiene como intención evidenciar empíricamente muchos aspectos teóricos y metodológicos que se mencionan a lo largo de la tesis. En el trabajo de campo que se realizó se implementaron técnicas de investigación e intervención social de diverso tipo:

1. CUANTITATIVAS: Consultas públicas y sondeos.
2. CUALITATIVAS: Grupos de discusión, entrevistas individuales y grupales, observaciones participantes y no participantes, transectos.
3. PARTICIPATIVAS: Árboles de problema, Mesas Temáticas, conformación de estructuras participativas provisionales (Grupo de trabajo, Comisión de Seguimiento) y permanentes (Foro con Asamblea y Comisiones de Trabajo), concurso de dibujo, paneles de devolución, Talleres de priorización.

Una investigación sobre participación en el ámbito de las políticas públicas locales no podía dejar de abordar la práctica más conocida de todas: los presupuestos participativos (Capítulo VI). Este tipo de experiencia surgió en España en la primera década del siglo XXI, y al final de este periodo se contabilizaron más de 50 casos. (Ganuza & Francés, 2012). A partir de las elecciones municipales del año 2015 se observa un importante auge de los presupuestos participativos.<sup>4</sup> En términos más precisos, lo que se evidencia hasta el momento es que muchos más municipios que en la primera década del siglo XXI dicen estar haciendo este tipo de procesos participativos, incluyendo algunas de las localidades con mayor número de habitantes.

El caso de estudio seleccionado son los Presupuestos Participativos de Sevilla (2003-2011) porque en esta experiencia relevante, pionera e innovadora se aplicaron metodologías participativas con un enfoque similar al de la sociopraxis, nuevamente con la colaboración del Observatorio CIMAS como asistencia técnica externa. En este caso el autor de la investigación no formó parte del equipo técnico, y la información a la que se hace referencia procede por tanto de fuentes secundarias existentes.

Como **tercer paso**, se pretende ir más allá de una labor de análisis y se realiza una propuesta para avanzar en el diseño y aplicación de métodos para la coproducción de políticas públicas locales. Para ello, en el Capítulo VII (“Análisis y aportes metodológicos para la práctica de la democracia participativa a través de la coproducción de políticas públicas locales”), el último de la tesis, se incluye el diseño de un método aplicable a la coproducción de políticas públicas locales denominado “Sistema de Gestión Participativo”, además de otros análisis y recomendaciones generales en relación a las dificultades e incertidumbres metodológicas que son capaces de resolver las metodologías participativas descritas, y cuales otras quedan aún pendientes.

La finalidad es integrar las soluciones y respuestas que la práctica de las metodologías participativas ha demostrado en los dos casos analizados con anterioridad, y además incluir desde el mismo enfoque de la sociopraxis nuevas soluciones y respuestas a dificultades e incertidumbres aún presentes. Esto no supone más pretensión que aportar para el futuro elementos de debate a lo que tiene que ser una labor colectiva de reflexión y experimentación en torno a, por un lado, las cuestiones reflejadas en los resultados de esta investigación y, por otro lado, en relación a las nuevas experiencias participativas que en el ámbito de las políticas públicas locales se están dando actualmente como consecuencia de determinados cambios culturales y tecnológicos.

---

<sup>4</sup> Este fenómeno se evidencia en artículos de prensa como el que se muestra a continuación, y que tiene como titular: “Se multiplican los presupuestos participativos en España: La gente demanda expresarse en primera persona”. [https://www.eldiario.es/politica/Presupuestos-participativos\\_0\\_641836051.html](https://www.eldiario.es/politica/Presupuestos-participativos_0_641836051.html) (publicado el 21/05/2017, visitado el 04/09/2018)

## MARCO TEÓRICO Y PRINCIPALES FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN

A continuación se hace mención a algunos enfoques interpretativos que se han priorizado en esta investigación. Dichos enfoques se basan en gran medida en los siguientes teóricos y expertos que han abordado cuestiones relacionadas con los conceptos y objetivos de la investigación. En este apartado se citan solamente algunos de ellos, ya que la principal referencia se encuentra en la bibliografía.

Para entender el concepto de democracia participativa hay que recurrir al concepto de democracia en general y de democracia representativa en particular, haciendo hincapié en la crisis cada vez más generalizada que ha ido sufriendo. Para profundizar sobre esta idea se ha acudido a estos autores, entre otros:

-**David Held**, en su libro *Modelos de Democracia*, hace una distinción entre modelos clásicos y modelos contemporáneos de democracia.

-**Chantal Mouffe**, en su libro *La paradoja democrática* hace un análisis crítico de algunos aspectos de la democracia actual, al igual que **Andrés Hernández** en su libro *Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas*.

-**Pierre Rosanvallón** y su visión de la democracia actual reflejada en *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*.

Para el análisis sobre nuevos modelos de democracia, se ha recurrido a los siguientes autores/as:

-**Jessica Baños**, en su artículo *Teorías de la democracia: debates actuales*, analiza los elementos distintivos de los modelos de democracia liberal, participativa, deliberativa y radical.

-**Jurgen Habermas** e **Iris Marion Young**, para la descripción y análisis de la democracia deliberativa.

-**Boaventura de Sousa Santos**, en su libro *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* analiza la práctica de la democracia participativa haciendo alusión más a aspectos instituyentes que a aspectos instituidos.

-En el libro *Democracias transformadoras: Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes* **Tomás R. Villasante** explica algunas lógicas y procedimientos comunes en distintas prácticas de democracia participativa a nivel local. Por otro lado, se ha acudido a algunos planteamientos del libro *Redes de vida desbordantes: fundamentos para el cambio desde la vida cotidiana*, para explicar que la democratización de la sociedad se hace también a través de determinadas prácticas y métodos que se pueden encontrar y dar en el contexto del activismo social y de las interacciones más cotidianas y cercanas.

Las teorías sobre métodos participativos que se describen y analizan en esta investigación han surgido en diferentes momentos de un periodo que transcurre desde los años 70 hasta la actualidad. Son métodos que han tenido cierta relevancia en la teoría y en la práctica tanto en España como en Latinoamérica.

En relación al método de la IAP, se ha tomado como referencia el pensamiento de sus precursores, **Orlando Fals Borda** y **Rodríguez Brandao**. Para conocer una perspectiva posterior en el tiempo y más cercana al caso de España, se han revisado los textos del **Colectivo IOE** y de **Joel Martí**.

Otro método participativo que también se describe y analiza es la Animación Sociocultural. En la investigación se ha acudido, entre otros, a uno de sus principales referentes a nivel internacional: **Ezequiel Ander-Egg**. A nivel nacional, se hace especial referencia al libro o manual escrito en 1995 por **Fernando Cembranos, David H. Montesinos y María Bustelo**, y que se titula: *La Animación Sociocultural: una propuesta metodológica*.

En la investigación también se hace un estudio acerca del método de la intervención comunitaria según el pensamiento y la práctica de **Marco Marchioni**, basándose en libros y vídeos de este autor: *Democracia participativa y crisis de la política: La experiencia de los Planes Comunitarios*, y *Las profesionales sociales ante los cambios y el reto de la democracia participativa*.

Además de los ya citados, también se revisa otro método denominado “Planificación participativa descentralizada” y que se describe por parte de **Marta Harnecker** y **José Bartolomé** en el libro del año 2015 que tiene como título *Planificando desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*.

Por último, el método participativo que más se describe y analiza con detalle es la sociopraxis. Se trata de un “método de planificación participativa para la creatividad social”, y se le presta especial atención por la importante influencia que tuvo en los métodos participativos que se aplicaron en los dos casos de estudio: la Agenda 21 de Pinto y los Presupuestos Participativos de Sevilla. Las principales fuentes de información han sido los manuales, libros, artículos y videos del **Observatorio Internacional CIMAS** y los textos de **Tomás R. Villasante**.

En la búsqueda e interpretación del sentido respecto a la concepción y aplicación de la democracia participativa, las políticas públicas en general y las prácticas participativas en particular, se utiliza un enfoque muy determinado por la construcción de significados en base a las interacciones, los modos de comunicación y la construcción de posicionamientos discursivos que se dan en las experiencias de la vida cotidiana. Se ha recurrido a autores de la corriente del interaccionismo simbólico (**George H. Mead, Erving Goffman**), y a autores vinculados a la fenomenología (**Alfred Schutz, Peter Berger y Thomas Luckmann**). También a autores más recientes para determinar las pautas para la interpretación de sentidos, como por ejemplo **Jesús Ibáñez**, a través de sus aproximaciones al socioanálisis.

La posesión de un marco teórico ha servido también para determinar qué son las políticas públicas, y cuáles son los fundamentos sobre los que se sustenta en la práctica la implementación de las políticas públicas a nivel local, además de describir brevemente cómo se están llevando a cabo en términos generales en el ámbito local. Para interpretar estos aspectos se ha incluido en la base teórica el pensamiento, entre otros, de **Pierre Bourdieu**.

En base a los fundamentos de los autores anteriormente citados, se hace una aproximación a otros autores más actuales y que tratan de forma más específica esta materia. Especialmente a aquellos que han realizado análisis recientes de los modos de relación entre los actores sociales implicados en las políticas públicas locales y en la práctica de la participación ciudadana, y que han seguido un enfoque que tiene en cuenta la complejidad social. Autores como **Daniel Chávez, Joan Font, Ricard Gomà y Juan Serna**, entre otros.

Para una aproximación mayor al concepto de participación ciudadana y su relación con la participación social y las metodologías participativas, se ha tomado como referencia nuevamente a **Tomas R. Villasante**, y a otros autores como **Ana Cecilia Salazar, Tomás Alberich y Julio Alguacil**. Estos tres conceptos se abordarán como expresiones de la democracia participativa.

Un concepto muy utilizado en la investigación, y cuyo origen responde a la existencia de ciertos dilemas que actualmente se presentan en las políticas públicas locales y en las prácticas de participación ciudadana, es la “coproducción de políticas públicas locales”. La principal referencia a este concepto reciente son las ideas de **Joan Subirats** y otros expertos y técnicos que elaboraron en el año 2017 un libro de la Diputación de Barcelona titulado “Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local”. Este concepto tiene como antecedentes otros similares que desde hace varias décadas ya manejan algunos autores que se mencionan en la investigación y que han descrito “escaleras de la participación”. Dichos conceptos, como por ejemplo “cogestión”, “corresponsabilidad”,... son los que generalmente se encuentran en los peldaños superiores de estas escaleras elaboradas por autores como **Sherry Arnstein, Roger Hart, Pablo Paño** y el **Observatorio CIMAS**.

Como ya se comentó en el apartado anterior, el primer estudio de caso hace referencia a las Agendas 21 Locales como procesos participativos. Desde un enfoque basado en métodos participativos como la sociopraxis, se aborda una crítica al contexto en España sobre este tipo de proceso y todo lo relativo a su práctica. Para ello, se ha tomado como principal referencia el libro escrito el año 2005 por el autor de esta tesis, junto con **Fco. Javier Garrido** y otros miembros del **Observatorio CIMAS**, y que se titula “Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría”. Para poder hacer un análisis comparativo entre métodos, también se han consultado los manuales más convencionales para las Agendas 21 locales: el elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (**FEMP**), y el realizado por el International Council of the Local Environment Initiative (**ICLEI**).

El segundo estudio de caso que se realiza en la investigación trata sobre la práctica participativa más conocida en el ámbito de las políticas públicas locales: los presupuestos participativos. Para conocer el contexto que se ha dado en este tipo de experiencia

participativa se ha recurrido principalmente a textos de **Yves Cabannes**, **Nelson Nunes**, **Giovanni Allegretti** e **Yves Sintomer** para una visión general, y a **Carmen Pineda**, **Sergio López Ronda**, **Ernesto Ganuza** y **Francisco Francés** para una visión más a nivel nacional. En la tesis se hace una mención especial al libro escrito en el año 2012 por los dos últimos autores citados, y que tiene como título: “El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate”. Este libro aborda los métodos participativos aplicados a los presupuestos participativos en cuanto a su implementación en diferentes experiencias locales y las características que tuvo esto en comparación con otros modelos que también fueron aplicados.

Respecto a los presupuestos participativos, también hay que mencionar a los autores que han profundizado sobre los métodos aplicados en este tipo de experiencias y las dificultades e incertidumbres que suelen presentarse. Se ha tomado como marco teórico principal dos libros sobre metodología en presupuestos participativos. El primero se titula “Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual”. Los editores son **Andrés Falck** y **Pablo Paño**, y en él se incluyen textos de casi 30 autores. El segundo libro se titula “Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes”, escrito por **G. Allegretti**, **P. García Leiva** y **P. Paño**. Para conocer métodos de presupuestos participativos basados en las ideas de la planificación participativa y la sociopraxis se han consultado textos del **Observatorio CIMAS**, y especialmente los elaborados por **Carmen Espinar**.

Por último, otro objeto de análisis completamente distinto dentro del marco teórico es lo referente al ordenamiento jurídico sobre participación ciudadana. Se realiza un breve análisis del **ordenamiento jurídico de la República del Ecuador**, por ser uno de los más avanzados del mundo, pero no solamente para determinar los elementos característicos de los ordenamientos jurídicos, sino también los efectos que en la práctica tienen para la implementación de procesos participativos. Otro motivo por el que se hace mención al ordenamiento jurídico de Ecuador es porque ha sido pionero a la hora de incluir el concepto de “Sistema de Participación Ciudadana” en el Código de Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Este concepto, y el diseño de implementación que se hizo para el caso de la ciudad de Cuenca (Ecuador) por parte de la Universidad de Cuenca y el Observatorio CIMAS, son antecedentes de la propuesta final que se hace en la tesis en torno al concepto de “Sistema de Gestión Participativo”.

**PARTE PRIMERA: EPISTEMOLOGÍA, TEORÍA Y METODOLOGÍA EN  
TORNO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

## **CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIONES Y EXPRESIONES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

### **1.1. La democracia liberal representativa**

La democracia es un sistema político que desde su invención como concepto, en la Grecia antigua, ha adquirido significados muy diferentes en la teoría y sobre todo en la práctica. Este concepto tan polisémico asume realmente protagonismo en las sociedades a partir del surgimiento del capitalismo industrial y los regímenes burgueses que pusieron fin al antiguo régimen absolutista.

El modelo de democracia liberal representativa imperante a nivel global en la organización política y social procede de pensadores liberales e ilustrados del siglo XVIII, y se puso en práctica por primera vez a partir de la Revolución de las Trece Colonias (1776) y la Revolución Francesa (1789).

A continuación, se citan características esenciales de las democracias representativas actuales, cuyas influencias principales proceden por la tradición liberal con la que nacieron, pero que han ido incluyendo paulatinamente rasgos de la tradición republicana y de la democracia social (Baños, 2006):

1. Un fundamento esencial es la legitimidad de un Estado que atiende a una serie de derechos incluidos en constituciones, concebidas por los pensadores de la época como “contratos sociales” que responden a los derechos universales y a la voluntad general. Según Jean-Jacques Rousseau, el pueblo es soberano, y de él emana la voluntad general, y esta se ha de plasmar en un nuevo “contrato social”. Además, para garantizar la correcta satisfacción de necesidades y la convivencia entre individuos, es necesario que exista dicho “contrato social”. Esta idea ya había sido expresada en el siglo XVII por T. Hobbes para justificar la necesidad de un “Estado” o “Leviatán”, en aquella época de tipo “absolutista”.

Lo característico de las primeras democracias representativas, asociadas a la tradición liberal, será el reconocimiento de los derechos individuales universales. Los Ilustrados argumentaban que al igual que existen leyes naturales, existen también derechos naturales y universales asociados a la condición de individuo. Esta idea y la anterior suponen el final del absolutismo y el comienzo de la República o “Estado de derecho”.

A partir de mediados del siglo XIX es cuando la tradición republicana y los partidos políticos que defienden sus planteamientos ven aumentada su importancia y esto, junto con la expansión del movimiento obrero, va consiguiendo que a finales del siglo XIX y principios del XX se vayan reconociendo en el ordenamiento jurídico derechos sociales que van más allá de los individuales.

2. Mecanismos de rendición de cuentas (“accountability”), entre los que destaca la “división de poderes” propuesta por Montesquieu. El autor O’Donnell diferencia actualmente tres formas de accountability que tienen que ver con el sentido que le damos a la relación representado-representante: Existe una rendición de cuentas horizontal (entendida como capacidad de control entre diferentes oficinas de gobierno), una vertical-electoral (presente en las elecciones, especialmente en el momento de la reelección) y, por último, una vertical-social (procesos de rendición que tienen como origen las demandas de la ciudadanía) (Del Campo & Laiz, 2008).

3. Elecciones de forma periódica. El sufragio universal, incluyendo el derecho del voto para la mujer, no se dará de forma algo más extendida hasta el primer tercio del siglo XX. Hasta mediados del siglo XIX será común exigir a los varones la posesión de cierto patrimonio para poder ejercer el derecho al voto o presentarse como candidato.

4. La existencia de partidos políticos. Este elemento no se hace presente en el siglo XVIII, que es cuando surgen las democracias liberales representativas, sino en un momento posterior que comienza a mediados del siglo XIX. Ese momento coincide con el aumento de personas con derecho a voto tras la progresiva eliminación de los requisitos de posesión de propiedad. También con la paulatina expansión del movimiento obrero, a través del cual se manifiesta de forma cada vez más evidente la existencia de clases sociales, y esto favorece la organización de las mismas.

El interés o intencionalidad que motivó la propuesta de este nuevo orden social fue, por un lado, evitar el despotismo (gobierno arbitrario y tiránico) representado por los regímenes absolutistas monárquicos. Por otro, evitar la tiranía de la mayoría y conciliar el conflicto de intereses individuales que, según se pensaba entonces, es el rasgo más “inherente” de toda sociedad.

Para autores como por ejemplo Andrés Hernández (2005) estas ideas reflejan una visión pesimista de la naturaleza humana y su posible intervención en la vida pública de una sociedad. Al igual que Hobbes, A. Smith, etc., se asume que las personas tienen una naturaleza egoísta que es guiada por impulsos puramente personales. La oposición al régimen absolutista sustentado principalmente por los estamentos de la nobleza, clero y ejército, y la oposición también, o al menos contención, de mecanismos de gobierno más asamblearios y populares, responde claramente a la noción e intereses de la clase burguesa, la cual había ido paulatinamente tomando relevancia en la sociedad desde el final de la edad media.

Respecto a aspectos concretos como la toma de decisiones, personas que influyeron en la conformación inicial del gobierno de los EEUU (como por ejemplo Hamilton y Madison, autores de los “Papers on the principles of American Government”) consideraban, entre otras cosas, que la mayoría tendería a actuar apresurada y apasionadamente, y que bandos mayoritarios lograrían imponer su voz e intereses en las asambleas, ejerciendo finalmente una tiranía sobre la población. La autora Jessica Baños afirma lo siguiente al respecto:

Cuando Madison y Los Federalistas justificaban en el siglo XVIII las ventajas de la democracia representativa lo hacían, efectivamente, por oposición a la democracia directa y dando prioridad a los argumentos liberales y republicanos de la democracia. Frente a la degeneración en la que habían caído las democracias antiguas debido a la eterna lucha entre las dos facciones fundamentales de la sociedad (la facción de los ricos y la facción de los pobres) y tomando en cuenta la revisión del republicanismo clásico que hiciera Montesquieu, Madison afirmaba que el sistema representativo era un sistema novedoso que no sólo permitía elevar el tamaño de la democracia a grandes territorios y poblaciones, sino también que resultaba ser un sistema mejor que la democracia directa. Esta nueva forma de gobierno a la que evitaron llamar "democracia" y que, en su lugar, denominaron "república" suponía encontrar remedios republicanos a los excesos y desviaciones de la democracia directa de la asamblea (Baños, 2006, pág. 37).

El ejemplo histórico para justificar estas ideas ha sido habitualmente la interpretación dada a la "República del terror" de Robespierre (Septiembre de 1793 - primavera de 1794). En esta misma línea, el filósofo Schumpeter también justificaba la separación entre ciudadanía y decisiones públicas por considerar que la mayor parte de la población no está en capacidad de elaborar y formar sus preferencias sobre temas públicos, por lo tanto resulta inútil esperar que pueda alcanzar una voluntad general o un consenso sobre problemas colectivos.

Esta concepción negativa del desempeño del ser humano como sujeto político, está muy presente hoy en día en la esencia de muchos discursos y prácticas. Incluso en los momentos definidos como de "inestabilidad política", se hace más explícita y cuenta aún con mucha más legitimidad y aceptación no solamente esta concepción, sino también las acciones que se puedan emprender en consonancia con ella. Desde esta perspectiva, la democracia directa será caracterizada por la inviabilidad e ingobernabilidad. La solución convencional propuesta por la democracia liberal representativa es "separar" a los representantes de los representados, e instaurar un sistema de frenos a la implicación directa de la ciudadanía en la política. En este contexto, los partidos políticos serán quienes protagonizarán la política como alternativa a la supuesta incapacidad de los ciudadanos. Incluso también algunas organizaciones sociales (determinados sindicatos, asociaciones, etc.) pensarán o actuarán en consonancia a esta misma convicción.

Las políticas públicas y las propuestas metodológicas de participación ciudadana incluyen de forma más o menos explícita una concepción de ciudadano. ¿En qué medida dicha concepción sigue correspondiendo a la mantenida por la democracia liberal representativa de los siglos XVIII y XIX, y donde el ciudadano sigue siendo concebido en la práctica como un sujeto débil, ignorante, propenso a impulsos emocionales intensos, con poca capacidad para formular juicios equilibrados y guiado sólo por intereses personales?

Sin embargo, cabe matizar que una valoración del ciudadano como sujeto político que sea opuesta a la anterior, es decir, extremadamente idealista y positiva, puede adolecer igualmente de ser dogmática, generalista y simple. A lo largo de la historia esta otra visión se ha dado, como por ejemplo en el caso de la antigua visión republicana y otras ideologías políticas posteriores (comunistas, fascistas, populistas, anarquistas, etc.). En oposición a la democracia liberal, exaltan la igualdad y legalidad frente a la libertad, la mayoría frente a la minoría, y al ciudadano virtuoso frente al individuo egoísta.

Siendo cuestionable un uso genérico del concepto de “ciudadanía”, por otro lado, tampoco parece una solución intentar carecer de una valoración sobre el ciudadano o pensar que dicha valoración podría ser neutral, o que no influye en las acciones. Todo lo contrario, es recomendable que el diseño de metodologías y procesos de democracia participativa requiera una reflexión a priori sobre cuál es la epistemología de la que se parte (es decir, valores y axiomas). Esto es algo recomendable para todo método aplicado a la investigación e intervención social. En términos más concretos, se sugiere reflexionar colectivamente mediante la realización de talleres sobre, por ejemplo, cómo cada agente involucrado concibe y valora a cada uno de los colectivos que englobamos cuando utilizamos el concepto demasiado genérico de “ciudadanía”, y del cuál a veces se hace un uso demasiado retórico. También reflexionar sobre qué consecuencias tiene esto para el proceso y cómo planificar y llevar a cabo las acciones teniendo en cuenta el resultado de esta compleja reflexión.

## **1.2. La democracia participativa y su relación con otros tipos de democracia**

Las democracias existentes hasta ahora se han basado en un conjunto de derechos cada vez más ampliamente reconocidos en la teoría, pero que en la práctica han sido aplicados de forma muy relativa. Dicha aplicación en muchos casos ha estado determinada por los intereses de las elites dominantes, presionadas en mayor o menor medida por los movimientos populares y por el rol desempeñado en cada momento por el Estado. Democracias en el mundo de rasgos muy variados, pero que en la mayoría de los casos han tenido como expresión común un régimen político basado en la democracia representativa a través del voto, más que una sociedad caracterizada por valores plenamente democráticos.

En la época actual de principios del siglo XXI, el sistema capitalista de características eminentemente financieras y tecnológicas, y adaptado a la era de la globalización y la sociedad informacional (Castells, 1996) mantiene una hegemonía mundial nunca antes alcanzada. Paradójicamente se da en algunos ámbitos locales una crisis de legitimidad del sistema, acompañada en ocasiones de visiones y acciones alternativas que intentan revertir las estructuras y los valores dominantes en distintos ámbitos sociales: agricultura, comercio, finanzas, consumo, movilidad, educación, energía, vivienda, salud, ocio, comunicación, espiritualidad, etc. Dichas acciones alternativas, entre las que se encuentra la democracia participativa según algunos autores (Santos, 2004), están en consonancia con el lema “piensa global, actúa local”, e intentan impulsar y demostrar desde la praxis local que, como afirma el lema del Foro Social Mundial, “otro mundo es posible”.

Castells, al igual que otros muchos autores, afirma que el sistema político dominante evidencia contradicciones y está actualmente en crisis, haciéndolo en los siguientes términos (2002):

Los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos de forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente del respaldo de los medios

de comunicación y del liderazgo personalizado, y cada vez más aislados de la ciudadanía.  
(pág. 2)

Frente a este escenario, la democracia participativa supone un cambio. Como se comentó anteriormente, en algunos casos es concebida como una alternativa al sistema político actual fundamentado en gran medida en los planteamientos de la democracia liberal representativa citados anteriormente. En otros muchos casos la democracia participativa se concibe como una regeneración que plantea no tanto sustituir a la actual democracia representativa, sino más bien mejorarla en algunas facetas y abordar con un protagonismo y una forma diferente los múltiples aspectos de la compleja gestión pública (Habermas, 1999).

### **1.2.1. La democracia participativa como retorno, regeneración o maximización de la democracia como concepto, práctica y derecho**

Para comenzar el acercamiento epistemológico y teórico al concepto de “democracia participativa”, se ha analizado el concepto de “democracia participativa” junto con el de “democracia”.

La conclusión es que el concepto “democracia participativa” no es completamente novedoso, ni se define exclusivamente por sí mismo. Es un concepto muy arraigado en otro concepto: “democracia”, cuya definición más sencilla y general dada por la Real Academia Española (RAE) es: “forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos”.

Por las propiedades atribuidas al concepto de “democracia participativa”, podría incluso afirmarse que en parte es un concepto que aboga por el retorno en la práctica social al concepto originario de democracia, tras una serie de malas prácticas en el ámbito de la democracia representativa. Correspondería con la idea de que la democracia debe evolucionar y maximizarse, y no quedarse en su mínima expresión.

También podría interpretarse la democracia participativa como un medio para regenerar o fortalecer ciertas facetas de la democracia, junto con otros medios necesarios para abordar la mejora de otras facetas diferentes. En este sentido reivindicativo, se aspira a que la “democracia” sea un ideal que va más allá de simplemente plantear un modelo de organización política, porque reivindica un modelo de organización social en base a unas prácticas sociales realmente sustentadas en derechos individuales y sociales.

En este sentido, es significativo el título elegido por el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos a su libro: “Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa” (2004).

Más específicamente, en el año 2009 Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas (NNUU) entre 2007 y 2016, elaboró una Nota de Orientación sobre la Democracia, donde no hace mención explícita al concepto de “democracia participativa”, pero de su discurso se desprende la visión de la democracia que tiene esta Organización considerada, al

menos a nivel teórico, como referente mundial en el diseño de políticas públicas a distintas escalas. Dicha visión hace hincapié en la defensa y reivindicación de unos valores, derechos y formas de actuar asociados directamente a la democracia.

En la actualidad, la mayoría de los Estados del mundo se autodefinen como democracias. No obstante, la democracia es un sistema político y social dinámico cuyo funcionamiento ideal no se «logra» nunca del todo. Además, la democratización no es un proceso lineal ni irreversible, de modo que las instituciones estatales y los ciudadanos deben supervisar y mantener bajo vigilancia constante ese proceso. Por esa razón, las medidas de fortalecimiento y apoyo de los procesos democráticos no solo resultan beneficiosas para todos los países sino también para la propia comunidad internacional.

Los principios democráticos forman parte del entramado normativo de las Naciones Unidas. De hecho, la Carta de las Naciones Unidas comienza diciendo «Nosotros los pueblos» y, a continuación, incluye importantes referencias a los fundamentos básicos de la democracia, como los «derechos humanos», las «libertades fundamentales», la «igualdad de derechos entre el hombre y la mujer», la «vida dentro de un concepto más amplio de la libertad», la «libre determinación» y la eliminación de las diferencias por motivos de «raza, sexo, idioma o religión».

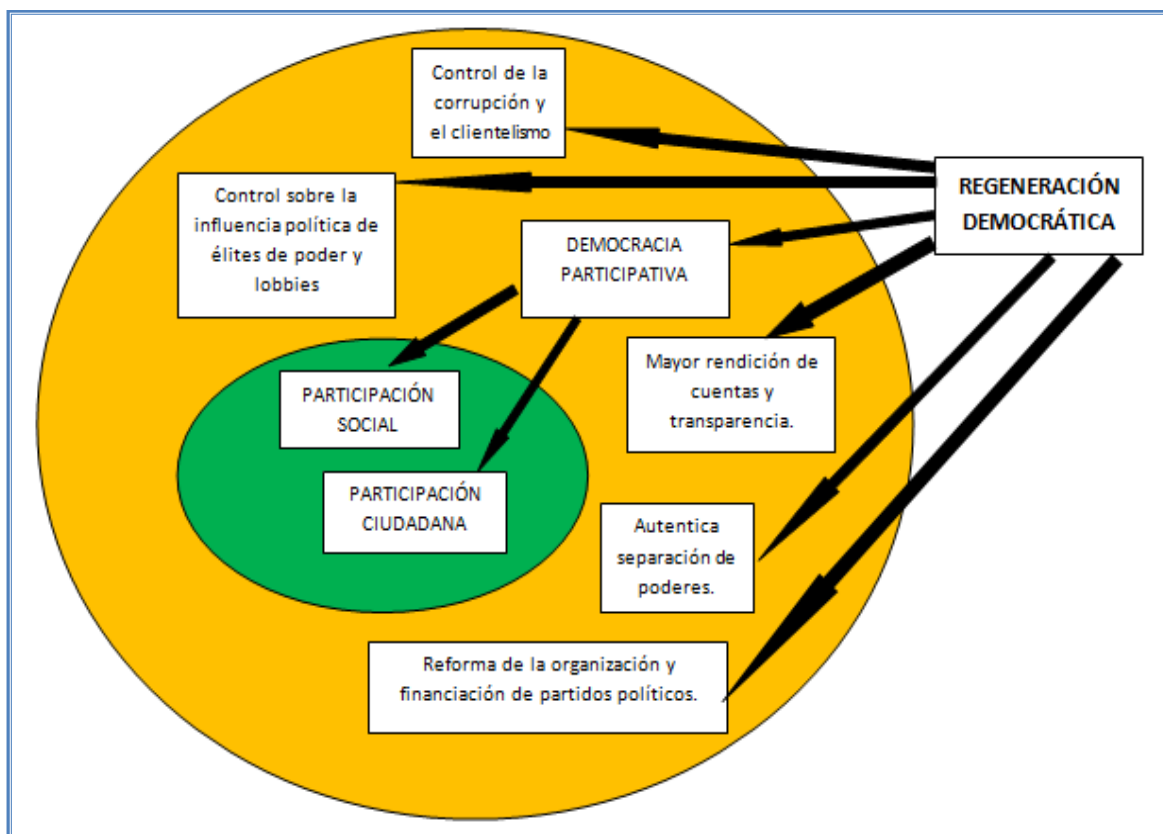
Las Naciones Unidas han defendido desde hace tiempo un concepto holístico de la democracia que abarca: las cuestiones sustantivas y las de procedimiento; las instituciones oficiales y los procesos informales; los grupos mayoritarios y las minorías; los hombres y las mujeres; los gobiernos y la sociedad civil; los temas políticos y los económicos; y los niveles tanto nacional como local. Las Naciones Unidas han reconocido además que, aunque existen normas y modelos universales y esenciales para la democracia, no hay un patrón único: en la resolución 62/7 de la Asamblea General (año 2007) se declara que «si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que ésta no pertenece a ningún país o región». De hecho, el ideal de la democracia está firmemente arraigado en las filosofías y tradiciones de muchas partes del mundo. La Organización no se ha propuesto nunca exportar o promover un modelo nacional o regional concreto de democracia (Ki-moon, 2009).

Para mayor claridad respecto al discurso en la práctica desempeñado por las NNUU respecto a la democracia, señalar que la Organización declara en su sitio web poseer las siguientes “esferas de atención respecto a la asistencia de las Naciones Unidas en pro de la democracia”:

1. Prestar servicio de facilitación política: la mediación y la negociación, la organización de foros de debate político, el apoyo a procesos incluyentes y el fomento del diálogo nacional basado en valores y principios democráticos.
2. Alentar la participación popular y apoyar la celebración de elecciones libres y limpias.
3. Fomentar el desarrollo de una cultura de democracia: incorporación gradual de los principios democráticos en el entramado social, teniendo en cuenta al mismo tiempo las normas, prácticas y tradiciones sociales existentes.
4. Apoyar el pluralismo político.
5. Promover mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

6. Promoción del Estado de derecho: todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos.
7. Alentar una gobernanza incluyente y adaptada a las necesidades: La existencia de instituciones democráticas fuertes y eficaces a nivel local es la base fundamental de una democracia sana. Cuando las instituciones y el gobierno están más cerca del pueblo, es más probable que respondan a las necesidades y rindan cuenta de sus actos.
8. Apoyar una sociedad civil fuerte y dinámica.

Ilustración 1: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO UNA MEDIDA MÁS PARA LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA



Fuente: Elaboración propia

En último lugar, señalar que el evidente aumento del descontento y la desafección con el funcionamiento de los actuales sistemas democráticos liberales representativos es un motivo influyente, pero no determinante, para que vayan adquiriendo más fuerza los elementos de regeneración política y de reivindicación de los derechos en torno a la esencia de la democracia citados en el esquema anterior y entre los que se incluye la democracia participativa. Hasta el momento, los hechos muestran que algunos acontecimientos como el

movimiento 15-M emergen como consecuencia en gran medida de la “indignación” por el funcionamiento del sistema político actual, pero al mismo tiempo, dicho sistema tiene capacidad de reorientar dicha indignación y readaptarse de sus propias crisis, evitando de esta manera verse avocado a adoptar las soluciones citadas en el esquema. La forma de hacerlo es mediante nuevas (y viejas) respuestas que se abren paso, en unas ocasiones, mediante el apoyo de parte de la población, y en otras, a través de la indiferencia y la falta de oposición de amplios sectores ciudadanos. Dichas respuestas están surgiendo dentro del sistema, como por ejemplo a través del aumento del pluripartidismo y con la emergencia de nuevos discursos, acontecimientos y formas de liderazgos. También a través de respuestas fuera del sistema: mediante la asimilación de formas políticas que se distancian de la tradición democrática y que apuntan hacia formas más autoritarias, o cediendo cada vez más a decisiones y presiones que ejercen los mercados y otras instituciones y organismos sobre aspectos cuya competencia plena corresponde a los gobiernos y parlamentos.

### **1.2.2. La democracia participativa como medio para la transformación de las relaciones sociales de poder**

En segundo lugar, podría interpretarse que la democracia participativa supone una reivindicación de otras formas de relaciones sociales de poder.

Es muy importante señalar que desde esta perspectiva hay determinados autores, como Boaventura de Sousa Santos, que para referirse a la práctica de la democracia participativa hacen más alusiones a aspectos instituyentes que a aspectos instituidos.

Boaventura, en su libro anteriormente citado, afirma lo siguiente: “La democracia participativa confronta privilegiadamente la dominación, el patriarcado y la diferenciación identitaria desigual” (Santos, 2004, pág. 6).

Según el sociólogo portugués, estos tres elementos citados (dominación, patriarcado y diferenciación identitaria desigual) forman parte, junto con la explotación, el fetichismo de la mercancía y el intercambio desigual, de las seis formas de poder características en el mundo actual. La confrontación a estas formas de poder está representada por la “globalización contra-hegemónica”, es decir, resistencias sociales organizadas en articulaciones locales/globales en torno a alguno de estos cinco temas:

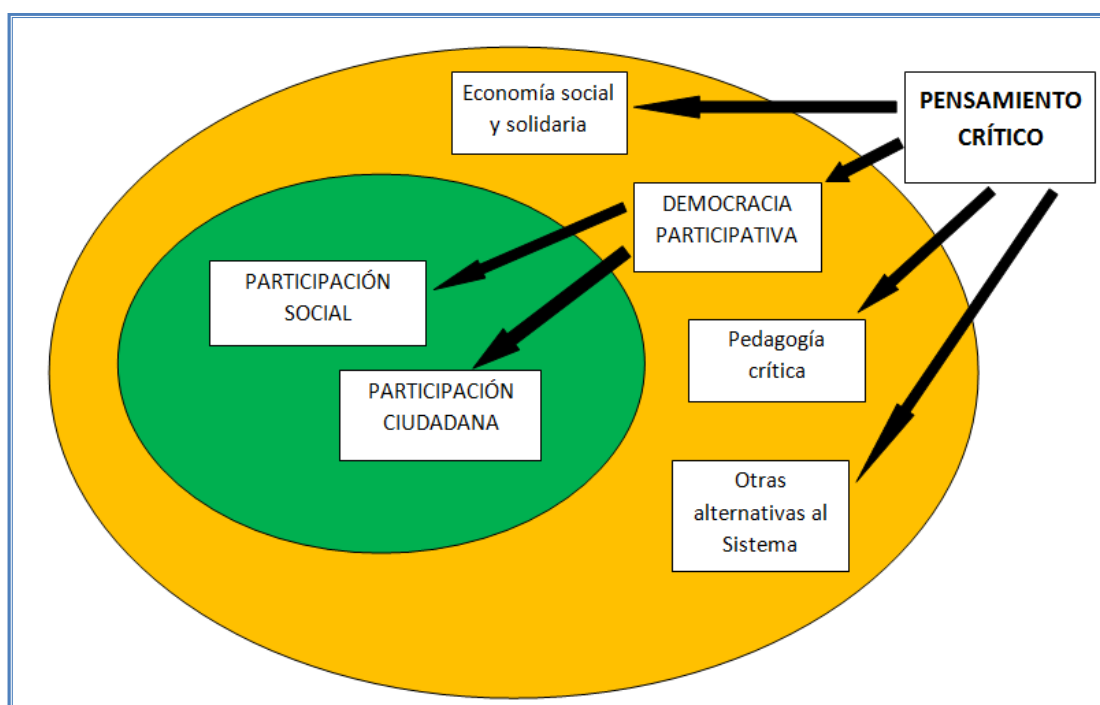
- Democracia participativa.
- Sistemas de producción alternativos.
- Multiculturalismo emancipatorio, justicia y ciudadanía alternativa.
- Biodiversidad y conocimientos antagonistas.
- Nuevo internacionalismo.

En este libro

El grado de intensidad en la reivindicación de otras formas de relaciones sociales de poder y la importancia que para este fin tiene la democracia participativa varía mucho de un discurso a otro.

Así, para Santos, revertir las relaciones de poder hegemónicas muy caracterizadas aún por la asimetría es un asunto necesario y fundamental, concibiendo dicha acción como “emancipación” y determinando como medio para este fin la “democracia participativa”. Por tanto, en este caso el significado dado al concepto connota una crítica al sistema político, económico y social, y al mismo tiempo una alternativa a este.

Ilustración 2: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PARTE DEL PENSAMIENTO CRÍTICO Y UN ELEMENTO MÁS DENTRO DEL CONJUNTO ACTUAL DE ALTERNATIVAS AL SISTEMA



Fuente: Elaboración propia.

Otros discursos se muestran más moderados y evitan mencionar de forma tan explícita las relaciones sociales de poder existentes en la actualidad, o apenas hacen referencia a los factores que están dificultando la puesta en práctica de la democracia. Por ejemplo, como se ha observado anteriormente en el discurso de las Naciones Unidas, esta institución se ocupa principalmente de informar y concienciar sobre el concepto originario de democracia como orden político y social, y sobre ciertas medidas pertinentes para llevar a la práctica la democracia, obviando mencionar directamente el concepto de “democracia participativa”.

Hay casos en los que es aún menor el grado de intensidad en la reivindicación de otras formas de relaciones sociales de poder y la importancia que para este fin tiene la democracia participativa. A continuación se cita la definición de “democracia participativa” dada por la Wikipedia, la conocida “enciclopedia libre” disponible en internet, en el momento en el que se elaboró esta investigación. Se ha elegido analizar esta fuente porque puede considerarse que tiene una vinculación e influencia de cierta notoriedad como un “saber popular”, más que un

conocimiento científico, en una percepción más o menos generalizada que pueda existir del concepto.

Democracia participativa es una expresión amplia que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. (Wikipedia)

Más adelante, se especifica lo siguiente:

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a la ciudadanía su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. En la actualidad se manifiesta usualmente por medio de una diversidad de mecanismos, como presupuestos participativos, consejos vecinales o comunales o consultas populares. (...) La participación que se desarrolla por diversos medios en muchas democracias modernas está comenzando a consolidarse dentro del ámbito de la democracia representativa como una nueva manera de hacer las cosas. La participación no ha de limitarse, sin embargo, a que las autoridades locales y otros organismos públicos informen a la población de sus actividades y decisiones o inviten a los ciudadanos a presenciar sus debates, sino que implica escuchar a la población en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras. Además, es indispensable proporcionarles los medios para encauzar una acción política, social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio. (Ídem.)

Se observa que Wikipedia concibe la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa, una “nueva manera de hacer las cosas”, unas “formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa”.

Esta visión elude en mayor medida las relaciones de poder existentes y las tensiones entre agentes partidarios del mantenimiento y los partidarios de su transformación. Se obvia que la relación entre democracia representativa y democracia participativa está determinada por esta tensión, y por tanto ambos conceptos poseen una relación dialéctica compleja y conflictiva, por lo que es difícil suponer la posibilidad de que ambos conceptos se combinen sin más. Como se verá a lo largo de la tesis, estas combinaciones no están ni mucho menos carentes de dificultades e incertidumbres, por lo que apenas se dan de forma leve en el ámbito práctico de la realidad social, quedando así dichas combinaciones circunscritas en muchos casos a unos ámbitos exclusivamente discursivos o jurídicos de poca relevancia.

### **1.2.3. La democracia participativa como término intermedio indeterminado entre la democracia representativa y la democracia directa**

A continuación, se explica la interpretación más común que se da al concepto de “democracia participativa”, sobre todo en el ámbito de la práctica y de las políticas públicas y no tanto en el ámbito teórico, académico o activista.

Se concibe el concepto como una palabra compuesta que mantiene como lugar principal el sustantivo cuyo significante es “democracia”. Por tanto, se sigue haciendo una defensa del concepto original. Sin embargo, cabe destacar que se añade un adjetivo, “participativo”, que se opone al adjetivo “representativo” porque fue la invención que generó la perversión del concepto original.

La democracia participativa se interpreta como un distanciamiento del concepto de “democracia representativa” y una aproximación al concepto de “democracia directa”. Por tanto, se concibe habitualmente como concepto intermedio entre “democracia directa” y “democracia representativa”. Por este motivo, el concepto se asocia en ocasiones a otros conceptos como “democracia semi-directa” o “democracia semi-representativa”.

En general, se reconoce que el concepto de “democracia participativa” ocupa este lugar intermedio, pero sin embargo, existe una amplia indefinición sobre el lugar exacto ocupado en relación a un mayor o menor distanciamiento respecto a los conceptos de “democracia directa” y “democracia representativa”, concebidos como polos opuestos.

Cabe mencionar que existen otros conceptos que podrían considerarse también como puntos intermedios entre la democracia representativa y la democracia directa, y que plantean otras muchas formas de democracia que pueden ser alternativas o complementarias a la hasta ahora poco cuestionado procedimiento representativo y de partidos políticos.

Por ejemplo, el concepto de democracia delegativa (Knabb, 1997)<sup>5</sup> y su versión posterior a partir del uso masivo de internet: la democracia líquida, democracia 4.0 o democracia delegativa revocable, la cual se define como una forma de democracia directa que incluye la posibilidad de delegación de voto revocable de forma instantánea (Jurado, 2012). En España, esta fórmula de democracia está muy vinculada desde sus orígenes a los movimientos sociales relacionados con el 15-M.

Otro concepto, que además es compatible con el anterior, es el de democracia por sorteo. Tomando como referente el sistema de democracia ateniense, la finalidad de este tipo de democracia es evitar la concentración de recursos políticos en manos de unos pocos “especializados” en facetas muy valoradas en la práctica por la democracia representativa (dominio de una ideología, conocimiento de esquemas políticos, inserción en redes partidarias, familiaridad con sus problemas) y haciendo por tanto que el resto de individuos sean considerados y se sientan “incompetentes” políticamente (Moreno Pestaña, nov-dic 2016). La democracia por sorteo pretende por tanto reformar la democracia representativa para que el

---

<sup>5</sup> “En la democracia delegativa, los delegados son elegidos para propósitos determinados con muy específicas limitaciones. Pueden actuar estrictamente bajo mandato (encargados de votar de una cierta manera en un cierto asunto) o el mandato puede dejarse abierto (los delegados son libres de votar como mejor crean) reservándose la gente que los ha elegido el derecho a confirmar o rechazar cualquier decisión así tomada. Generalmente los delegados son elegidos para períodos muy cortos y están sujetos a revocación en todo momento” (Knabb, El placer de la revolución) .

resultado de las decisiones políticas tomadas se aproxime más al que se daría a través de la democracia directa.

#### 1.2.4. Democracia deliberativa

La “democracia deliberativa” tiene cierta similitud con la “democracia participativa”. Cuando se utiliza el concepto de “democracia deliberativa” se quiere sobre todo hacer hincapié en que la forma de hacer más participativa la democracia es fundamentalmente a través de la deliberación. Tomando en consideración una definición de uso común, como por ejemplo la que ofrece la Wikipedia, encontramos que:

La democracia deliberativa designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. (Wikipedia)

Jurgen Habermas, uno de los principales autores que ha reflexionado sobre el concepto, caracteriza la democracia deliberativa con dos elementos: primero, el ideal de “deliberación pública” como un mecanismo para superar la tensión que existe entre los principios liberales y las aspiraciones democráticas; y segundo, el “razonamiento público” que involucra principios de imparcialidad, reciprocidad, inclusión e igualdad, como base para tomar decisiones públicas (Habermas, 1999). Una posible reflexión a este respecto es que el razonamiento público no debe ser solamente una cuestión de principios, sino también implementar el uso de unas técnicas adecuadas y facilitadoras, y generar un contexto favorable, sobre todo en relación a minimizar desequilibrios de poder promoviendo relaciones de dependencia múltiple y recíproca.

Habermas pretende reconciliar los principios liberales con los democráticos señalando que la condición para el efectivo ejercicio de la ciudadanía democrática y el funcionamiento de la democracia deliberativa es el respeto de los derechos básicos. Para Habermas la soberanía popular y los derechos individuales van de la mano, pues por una parte es el autogobierno el que permite proteger derechos individuales, y por otra parte, esos derechos proporcionan las condiciones necesarias para el ejercicio de la soberanía (Mouffe, 2003).

La racionalidad comunicativa, desarrollada conceptualmente por Habermas, justifica las decisiones colectivas con base en el razonamiento público libre entre iguales. La democracia deliberativa exige a los ciudadanos y a los funcionarios justificar la política ofreciendo razones que puedan ser aceptadas por todos. Para Iris Marion Young, la decisión democrática solo es normativamente legítima si todos los afectados por ella están incluidos en el proceso de discusión y de formulación de la decisión (Young, 2002, pág. 23).

Por tanto, un aspecto clave con respecto a la democracia participativa, pero que es todavía más evidente para la deliberación es el *principio de igualdad política*, que expresa la necesidad

de evitar relaciones de poder que coarten la imparcialidad de las decisiones deliberativas. Hernández explica que la estructura de un espacio deliberativo debe asegurar relaciones de igualdad entre los participantes, nadie debe tener ventajas estructurales para alcanzar sus puntos de vista y aspiraciones (Hernández, 2005).

De una manera u otra, es indudable la conveniencia de incluir aspectos deliberativos en las políticas públicas y en la democracia en general, sea esta representativa o directa. Como aspecto metodológico, la deliberación puede favorecer el pensamiento y la acción colectiva y cooperativa, la escucha, la creatividad, la pluralidad, la empatía y por tanto la prevención y resolución de conflictos. Además, dota de mayor racionalidad sustantiva a la democracia, y las decisiones tomadas adquieren mayor valor y legitimidad.

La cuestión es concretar el método, es decir, cómo llevar a la práctica afirmaciones tan ambiciosas como, por ejemplo, que “la decisión democrática solo es normativamente legítima si todos los afectados por ella están incluidos en el proceso de discusión y de formulación de la decisión” (Young, 2002, pág. 23).

El reto también es desarrollar aspectos técnicos y metodológicos que favorezcan la deliberación teniendo en cuenta que, como afirma Chantal Mouffe, lo específico de la democracia moderna son el pluralismo y el conflicto (Mouffe, 2003). El método para la planificación participativa propuesta por Tomás Rodríguez Villasante y el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) denominado “sociopraxis” incluye varias técnicas específicas que favorecen la deliberación, la creatividad social, la conformación de redes y la transformación social en un contexto caracterizado por la complejidad, la diversidad y el conflicto (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

En cuanto al concepto de “democracia participativa”, se puede concluir lo siguiente. En el punto 1.1.2 se hacía hincapié en la conveniencia de propiciar al comienzo de un proceso participativo (pero también a lo largo del mismo, en la medida de lo posible...) una reflexión colectiva para identificar las concepciones del concepto de “ciudadanía” que tienen los actores sociales involucrados. En esta ocasión, se hace la misma recomendación, pero aplicada al concepto de “democracia participativa”. Esta reflexión igualmente se puede propiciar también a través de talleres y realizar en base al análisis de las siguientes categorías o niveles:

- Cognitivo: cómo se concibe el concepto.
- Valorativo: qué importancia se le da a la democracia participativa. Esto significa, entre otras cosas, prestar especial atención a la legitimidad del concepto en base al alcance que tiene su reconocimiento como un derecho. También valorar el grado de aplicabilidad que se atribuye o quiere atribuir al concepto, observando si se limita estrictamente a ciertos ámbitos de las políticas públicas o se desea abarcar otros ámbitos de orden social, incluyendo más tipos de relaciones e instituciones sociales además de las políticas.

- Pragmático: qué acciones sociales realizan actualmente los distintos agentes en relación a la democracia participativa, cuáles se emprenderán mediante un nuevo proceso participativo y qué dificultades habrá.

Esta reflexión a priori, aun siendo conveniente, no tiene como objeto ni puede garantizar el éxito de un proceso. Tampoco pretende aunar criterios ni alcanzar ciertas certezas. Entre otras cosas las afirmaciones obtenidas a priori quedarán contradichas y cuestionadas probablemente tras acciones posteriores que también sería conveniente analizar a lo largo del proceso participativo, y que vendrán determinadas por las nuevas vivencias acontecidas y los nuevos actores involucrados.

Esta praxis reflexiva, similar a la descrita y recomendada por autores como Tomás Rodríguez Villasante para la fase de “negociación inicial” de un proyecto (Villasante, 2017), tiene la ventaja de mostrar ciertas evidencias de la pluralidad de intereses y concepciones que se manejan (lo que desde perspectivas más técnicas a veces se denominan “sesgos”), y a partir de ahí intentar avanzar colectivamente asumiendo que el entorno en el que se actúa se caracteriza por la diversidad y subjetividad de los actores sociales (enfoque de la complejidad) que en un momento preciso están implicados en una experiencia (enfoque vivencial) y un contexto determinado (enfoque situacional). De esta manera, se evita la asimilación sin más de concepciones obviadas, aisladas y desconocidas entre sí. También la asimilación de concepciones ampliamente compartidas pero no deliberadas, y que pudieran resultar en la práctica extremadamente generalistas y simples para afrontar de forma eficaz y participativa realidades caracterizadas por la complejidad, la diversidad y la incertidumbre. Todas estas concepciones no favorecen la emergencia de algunos rasgos que son positivos para un proceso participativo, como por ejemplo la creatividad, la sustentabilidad y la profundidad (este último concepto entendido como oposición al concepto de superficialidad).

### **1.3. Expresiones de la democracia participativa: la participación ciudadana, la participación social y las “metodologías participativas”**

Un aspecto relevante para abordar en esta investigación es la diferencia entre democracia participativa y participación ciudadana. Ambos no son conceptos sinónimos. Sobre el concepto de democracia participativa ya se ha hablado con anterioridad de forma extensa.

Por esta razón, respecto al concepto de “participación ciudadana” habría que decir que se concibe como un proceso de democracia participativa caracterizado, en primer lugar, por la mediación e implicación de la administración pública (técnicos y políticos) como un agente activo y fundamental en el proceso. Este factor establece una clara diferencia entre la participación ciudadana y la otra forma de democracia participativa, que es el activismo de la

sociedad civil o también denominada “participación social”: actividades protagonizadas por la sociedad civil y que tienen un fin público.<sup>6</sup>

Tabla 1: EJEMPLOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Presupuestos participativos</li> <li>-Agendas 21 locales</li> <li>-Planes estratégicos</li> <li>-Consejos Sectoriales y Barriales</li> <li>-Co-gestión de Centros Públicos</li> <li>-Reglamentos y Ordenanzas de Participación Ciudadana</li> <li>-Subvenciones a asociaciones</li> <li>-Referéndum</li> <li>-Revocatoria de mandato</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Iniciativa Legislativa Popular</li> <li>-Defensor del Pueblo</li> <li>-Rendición de Cuentas</li> <li>-Intervención en Plenos y silla vacía</li> <li>-Audiencias públicas</li> <li>-Oficina de quejas y sugerencias</li> <li>-Núcleos de Intervención Participativos y Sondeos deliberativos</li> <li>-Veedurías ciudadanas</li> </ul> |
| <b>PARTICIPACIÓN SOCIAL</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Actividades de sindicatos, ONGs, asociaciones y colectivos</li> <li>-Foros, asambleas y actividades cívicas</li> <li>-Recogida de firmas</li> <li>-Concentraciones y manifestaciones</li> <li>-Huertos urbanos</li> <li>-Comedores sociales</li> <li>-Finanzas éticas</li> <li>-Comercio justo</li> <li>-Cooperativismo</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Autogestión de espacios y medios de comunicación</li> <li>-Jornadas y otras actividades y medios de difusión pública</li> <li>-Trabajo comunitario (Mingas)</li> <li>-Fiestas populares</li> <li>-Huelgas</li> <li>-Banco de tiempo y de alimentos</li> <li>-Software libre</li> <li>-Performance</li> <li>-Voluntariado</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia.

La participación ciudadana es de carácter institucional y la participación social de carácter instituyente. Sin embargo, dado que en ocasiones el activismo de la sociedad civil cuenta también con la implicación y el respaldo de las administraciones públicas, el matiz puede estar en base a quién coordina, dirige o influye más en la iniciativa: los actores institucionales en el caso de la participación ciudadana, y la sociedad civil en el caso de la participación social.

Otro tipo de distinción posible consiste en que las iniciativas de “participación ciudadana” se originan “de arriba a abajo”, mientras que las iniciativas de “participación social” surgen “de abajo a arriba”.

Es importante señalar que la participación ciudadana y la participación social se diferencian también en que intervienen sobre facetas diferentes de la esfera pública: la participación ciudadana actúa en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la gestión y administración pública. Sin embargo, la participación social incide en el ámbito público a través de acciones

<sup>6</sup> Los conceptos de participación ciudadana y participación social admiten diferentes interpretaciones y aspectos a destacar. Por ejemplo, Tomás Alberich destaca el empoderamiento que ha de suponer el concepto de participación ciudadana: “En sociedades complejas la participación ciudadana tiene como fin que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos” (Alberich, 2018, pág. 104). Respecto al concepto de participación social, considera que es más amplio y difuso, y que se relaciona con la acción colectiva: “cualquier acto, fenómeno o proceso colectivo de participación de la sociedad” (Alberich, 2018, pág. 109).

relacionadas con la reivindicación política o la realización de prácticas sociales alternativas y democráticas.

Las iniciativas de participación ciudadana en muchas ocasiones intentan regularse, y de esta manera adquieren no solamente un carácter todavía más institucional, sino también más permanente y menos esporádico y espontáneo. Sin embargo, hay que aclarar que la regulación de forma previa y absoluta no es un requisito obligatorio y necesario para los procesos de participación ciudadana. Los términos y procedimientos a través de los cuales se puede realizar dicha regulación corresponden a un amplio tema metodológico que será abordado posteriormente.

Como ya se ha comentado, el hecho ampliamente asumido por el sentido común es que en la actualidad nuestros sistemas democráticos tienen en la práctica deficiencias que perjudican al conjunto mayoritario de la sociedad, y que por tanto deberían rectificarse: corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas, distanciamiento de la clase política respecto a la ciudadanía, partidocracia, etc. Y no sólo las deficiencias de la democracia actual se encuentran en su faceta política, sino también en lo que se refiere a la consecución de una sociedad democrática en plenitud.

En este sentido, puede afirmarse que la participación ciudadana generalmente se ubica de manera más contundente que la “participación social” en una posición más conciliadora con la democracia representativa. Las prácticas de participación ciudadana parecen cubrir ciertas deficiencias democráticas de la democracia representativa, pero ajustándose a la “institucionalidad”.

Según Villasante (2014), junto con la participación ciudadana y la participación social, hay un tercer concepto a diferenciar en relación a las expresiones de la democracia participativa, que son las “Metodologías Participativas”. En este caso se tratan de dispositivos técnicos usados por profesionales de la administración o del ámbito académico o activistas de los movimientos, que no se pueden reducir a participación ciudadana (básicamente reglamentos y procedimientos consultivos hasta ahora) ni a participación social (o sea los movimientos sociales y sus formas, que no siempre usan metodologías). Puede decirse que las metodologías participativas pueden ser bastante afines con la coproducción de políticas públicas locales y facilitar la puesta en práctica de sus planteamientos. Esta precisión es importante y se abordará con mayor profundidad en páginas posteriores.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El concepto “coproducción de políticas públicas” se ha empezado a utilizar por diferentes expertos, como por ejemplo Joan Subirats. En páginas posteriores se profundizará más sobre dicho concepto, relacionado con “la necesidad de redefinir el concepto de participación ciudadana” y que “propone un nuevo paradigma de la participación institucional” (Diputación de Barcelona, 2017).

Posteriormente también se hará referencia a la relación difícil, sino conflictiva, que en muchas ocasiones se ha evidenciado entre participación ciudadana y participación social (aunque es necesario hacer matices en función del contexto y el momento específico). En este sentido, algunos activistas de los movimientos sociales y expertos en la temática denuncian que las prácticas de participación ciudadana provocan (de forma intencionada o no) la **institucionalización de la participación**, y por tanto el debilitamiento de la participación social. (Salazar, 2013).

Precisamente, como se detallará más adelante, el concepto de coproducción de políticas públicas hace hincapié en establecer una relación armónica y colaborativa, es decir, no competitiva, entre ambos tipos de participación, la

---

ciudadana y la social. El concepto pondrá el foco en las posibilidades de generar procesos en la frontera de ambos tipos de participación. Experiencias híbridas y creativas dentro de una escala amplia de posibilidades, sin que esto suponga negar la permanencia en el futuro de procesos más “puramente” institucionales y no institucionales.

## **CAPÍTULO II: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES**

### **2.1. Democracias y poderes relacionales**

La temática del poder se abordará desde el análisis de los tipos de relaciones de dependencia predominante y deseada. Se parte de la idea de que, al igual de lo que sucedería en cualquier institución social, las relaciones sociales que se dan en el ámbito de las políticas públicas locales y que están basadas en la reciprocidad múltiple y la multidependencia<sup>8</sup> favorecen la corresponsabilidad, es decir, la práctica de acciones que aspiran a la toma de decisiones compartida, a la coestión y a la corresponsabilidad.

El análisis de las relaciones de poder vendrá determinado también por un enfoque situacional (Villasante, 2017) y por la premisa de que los sujetos vivimos en función de permanentes experiencias interpretativas y emocionales en un contexto de normas más o menos tipificadas, experiencias que vienen determinadas por las situaciones del pasado y del presente y por las interacciones que realizamos para satisfacer nuestros intereses dentro de las redes en las que estamos insertos.

#### **2.1.1. Relaciones de poder en torno a las políticas públicas locales**

En Abril del 2002 el Magister de “Investigación, Gestión y Desarrollo local” y el Observatorio CIMAS organizan unas Jornadas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. El contenido de las ponencias y los talleres quedó plasmado en el documento de conclusiones de las “Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local”.

Uno de los ponentes, Juan Serna, describe las relaciones, intereses y actitudes que considera más comunes en la administración pública local en base a su experiencia profesional durante 30 años en el medio rural de Extremadura y Castilla-La Mancha. Como se evidenciará a lo largo de la tesis, muchos de los rasgos descritos por J. Serna se dan de la misma manera en el ámbito urbano y perduran aún en la actualidad.

En primer lugar, considera que en los ayuntamientos, al igual que el resto de administraciones, tienen aún muy enraizadas ciertas prácticas burocráticas como las descritas por Max Weber a

---

<sup>8</sup> Una red de relaciones basada en la reciprocidad múltiple y la multi-dependencia equivale a lo que autores como Paul Baran y Villasante denominan “red distribuidas”, opuesta a la “red centralizada” o la “red descentralizada”. Como afirma el último autor citado, es verdad que las redes más comunes en todos los contextos (desde el más institucional al más informal) es la “red conjuntada”. (Villasante, 2017). Pero lo que se quiere afirmar es que los esfuerzos han de ir encaminados a conseguir en el ámbito de las políticas públicas locales redes que se asemejen lo máximo posible al modelo de “red distributiva”.

principios del siglo XX. (Weber, 1993). Aunque en los ayuntamientos predomina también el “despilfarro de recursos”, considera que “sólo una minoría de ellos han logrado cierta agilidad organizativa, participación ciudadana y buen funcionamiento”. (Serna, 2002, pág. 1)

En cuanto a los intereses de los responsables políticos, Serna afirma que parecen más prioritarios aquellos aspectos partidistas que favorezcan la consecución o la conservación del poder, “más que el estudio y conocimiento del medio en el que trabajan, de los sectores que han de impulsar, y de los proyectos que deben realizar y gestionar adecuadamente.” (Serna, 2002, pág. 2)

En tercer lugar, aspectos burocráticos y de promoción interna, junto con ciertos requerimientos de los cargos políticos, hacen que los técnicos municipales se distancien del contacto directo con el territorio y sus pobladores, y que no puedan ejercer de forma suficientemente eficiente la función pública.

En cuarto lugar, según Serna existe “un escaso deseo de abrir cauces sinceros de participación ciudadana, y muchas veces, ni siquiera de trabajo en equipo entre las corporaciones y hasta en los propios equipos de gobierno. Todo ello conduce a la exaltación y el liderazgo de los alcaldes en detrimentos de los equipos y de una participación ciudadana madura y organizada.” (Serna, 2002, pág. 2)

En último lugar, Serna afirma lo siguiente respecto a los profesionales que acuden al territorio para colaborar con la administración:

Se entiende así que muchas veces determinados gestores, profesionales, y asistencias técnicas contratadas tengan que ajustar el paso y mirar con escepticismo sus propias propuestas, hasta saber si van a servir para algo, si serán desarrolladas como corresponde o si serán puestas en cuarentena ante los primeros obstáculos. En una palabra: no es fácil establecer relaciones de profundidad con los principales responsables políticos en los temas complejos, que requieran tiempo de estudio y que puedan tener aspectos problemáticos desde el punto de vista electoral. (Serna, 2002, pág. 3)

La breve descripción hecha por Serna es una mirada dentro de una infinidad de descripciones posibles de una realidad tan compleja como son las relaciones sociales que se dan en la producción de políticas públicas locales. Intentar describir con detalle dichas relaciones sociales requeriría en sí una amplia investigación, y este no es el objeto principal de la tesis.

El Observatorio CIMAS procura ajustarse al método de la sociopraxis en los asesoramientos técnicos que realiza en experiencias participativas como las Agendas 21 locales y los presupuestos participativos. Una tarea en la que esta metodología hace hincapié es en determinar y analizar con la población las relaciones sociales que se dan entre los actores presentes en un territorio, y para ello se utiliza frecuentemente la técnica del sociograma (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010).

Una característica común en muchas localidades es que la población concibe las relaciones sociales en el ámbito de las políticas públicas locales como verticales y reivindicativas, y

diferencia, por un lado, a las entidades sociales y a la ciudadanía en general, y por otro lado, a los técnicos y políticos de la administración pública.

En una investigación-acción participativa realizada entre los años 2000 y 2001 en Móstoles, ciudad ubicada en el área metropolitana de Madrid, el autor de esta tesis y otros miembros de CIMAS observaron percepciones ciudadanas en gran medida aún vigentes en la actualidad:

Los discursos consideran que apenas existen vínculos de comunicación entre la ciudadanía y los políticos, y por esta razón la forma que tienen los/as ciudadanos/as de dirigirse al Ayuntamiento es quejándose de forma reiterativa e insistente para que les haga caso, como demuestran las siguientes citas:

“para hablar con un concejal te dan 15 días”

“...nosotros es una de las cosas que estamos luchando muchísimo,..”,

“luchar sirve para que el Ayuntamiento preste más atención a los ciudadanos. Si luchas, consigues que el Ayuntamiento haga algo, si no luchas, el Ayuntamiento hace lo mínimo”

Cuando dicen “luchando” no están hablando desde un posicionamiento de diálogo y sí desde una posición enfrentada y de conflicto.

(Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001, pág. 36)

En dicha investigación se evidenciaba, por un lado, distanciamiento respecto a la ciudadanía por parte de las administraciones públicas. Por otro, desinterés y falta de implicación general en los asuntos públicos por parte de sectores amplios de la población, además de una visión delegativa y asistencialista de la gestión política, en donde la escasa acción ciudadana tenía como principal objeto el reclamo a las administraciones públicas.

Según aquella investigación, el concepto mayormente utilizado en los discursos y que mejor caracteriza el tipo de relación entre ciudadanía y administración es el de **“queja”**, diferente al de **“protesta”**. Resulta importante señalar la diferencia de que el concepto de **“protesta”** supone un mayor grado de iniciativa por parte del agente protagonista que en el caso de la **“queja”**, además de tener una connotación más de acción colectiva que individual, y una posible connotación hacia aspectos de valores y conciencia de ámbito integral, y no solamente a cuestiones precisas e instrumentales.

A continuación, se muestran algunas referencias a este concepto de **“queja”** aplicado a la producción de políticas públicas locales. En primer lugar, esto es lo que dice durante la investigación citada un ciudadano en relación a las asociaciones de vecinos:

“A través de la asociación de vecinos damos nuestras quejas y ellos se encargan de venir al Ayuntamiento” (Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001, pág. 47).

Y esta otra es la crítica que hace una persona al conjunto de la población:

“..pero también somos nosotros que no nos quejamos” (Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001, pág. 48).

Una asociación de vecinos afirmaba lo siguiente respecto a sus vecinos/as:

“..lo que es la participación ciudadana es nula, prácticamente, los vecinos no se estimulan prácticamente para nada, les gusta mucho el sillón ball, porque hicimos una manifestación por el Metrosur...” (Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001, pág. 45).

Y por último, un ciudadano dice lo siguiente en relación al Ayuntamiento:

“Es una postura también cómoda yo creo del Ayuntamiento, si sus vecinos no se quejan (...) vamos a invertir nuestro dinero en otra cosa que parezca que es mucho más electoralista” (Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001, pág. 49).

Un contexto general caracterizado por este tipo de relaciones sociales supone una realidad adversa si se desea establecer interacciones basadas en una mayor coproducción de políticas públicas locales.

Existe, por tanto, una enorme dificultad en:

Pasar de una participación basada en el “pídame que yo, como gobierno, ya proveeré”, a un nuevo modelo de participación basado en la lógica de “cómo lo podemos hacer juntos para dar respuesta a los problemas de nuestro municipio” (Diputación de Barcelona, 2017, pág. 24).

En términos específicamente metodológicos, el reto consistirá en implementar estrategias y técnicas que siempre han de tener un objetivo añadido fundamental para garantizar la consecución de otros fines más instrumentales que siempre se hacen más explícitos: adaptar el contexto y promover en él interacciones basadas en una mayor horizontalidad y corresponsabilidad entre ciudadanía y administración pública en lo referente al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas locales.

Es fundamental conocer en cada contexto las relaciones sociales que específicamente existen entre los agentes implicados y afectados por las políticas públicas locales, sirviéndose para ello de técnicas como el sociograma.

Pero dado el contexto general existente ya descrito, la experiencia demuestra que cualquier iniciativa institucional suele ser recibida con desconfianza y escepticismo por parte de la población. Prueba de ello es la pregunta recurrente que suelen hacerse ciudadanos/as que inicialmente muestran cierto interés en este tipo de iniciativas: “Y esto,... ¿va a servir para algo?”<sup>9</sup>. Por eso, se aconseja actuar con prudencia a la hora de generar expectativas y con realismo en el momento de asignar recursos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> El autor de la tesis ha constatado que esta pregunta e inquietud se ha hecho presente de forma recurrente en diversas experiencias participativas en las que ha trabajado como asistencia técnica externa desde el año 2000 hasta la actualidad.

Pierre Rosanvallón en su libro del año 2008 “La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza” reflexiona sobre la práctica y sistematización de la confianza y la desconfianza que se ha venido dando en los regímenes democráticos. La legitimidad de cargos representativos elegidos a través de elecciones requiere de confianzas que la ciudadanía deposita en dicho representante: confianza en cumplir el programa, respetar el marco legal vigente, satisfacer los intereses y expectativas de sus electores, atender las principales necesidades e interés que siente la ciudadanía, mostrar cierta ejemplaridad y ética en su comportamiento,... Con el surgimiento de las democracias liberales y a raíz de emerger la “desconfianza liberal” (Rosanvallón, 2008), aparecen ciertos mecanismos contra posibles derivas antidemocráticas por parte de los gobiernos como por ejemplo la división de poderes, mecanismos de rendición de cuentas, el reconocimiento de la sociedad civil (partidos políticos, asociaciones, sindicatos, medios de comunicación, etc.) y ciertos derechos civiles asociados a la misma, etc.

La historia ha demostrado que en diversas ocasiones la división de poderes no ha sido tan real, así como el incumplimiento y falta de apoyo sistemático a los derechos civiles. De ahí, según Rosanvallón, el surgimiento de lo que él ha denominado “contrademocracia” como respuesta de la “desconfianza democrática” de la sociedad frente al funcionamiento de los regímenes democrático establecidos: es decir, un conjunto de prácticas de control, de obstrucción y enjuiciamiento, a través de las cuales la sociedad ejerce su poder de corrección y presión (Manifestaciones, paros, firmas de peticiones, expresiones colectivas de solidaridad, ONG, grupos de presión,...). En oposición al pueblo-elector característico en la democracia, continúa haciéndose presente al mismo tiempo en las acciones de “contrademocracia” un pueblo con una voz y un rostro diferente: un pueblo-vigilante, un pueblo-veto y un pueblo-juez.

Determinados grupos de presión merecen una mención aparte respecto a las acciones de “contrademocracia” citadas anteriormente. Sus peculiaridades residen, en primer lugar, en el hecho de que estos grupos representan mecanismos de influencia en el sistema político democrático utilizados tradicionalmente por élites científicas, religiosas, militares y sobre todo económicas (Mills, 1957). Frente a este tipo de lobby, se encuentra la presencia e influencia de la sociedad civil como grupo de presión (sindicatos, plataformas ciudadanas, asociaciones y ONGs...) La segunda diferencia es que algunos acontecimientos actuales muestran que los parlamentos, gobiernos y jueces regular, persiguen y sancionar cada vez en mayor medida acciones de la sociedad civil como determinadas concentraciones, paros, escraches, acampadas, etc., cosa que no sucede en la misma medida con las actividades de los lobbies y grupos de presión anteriormente citados.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> En relación a los presupuestos participativos, determinados autores hacen mención a la siguiente ecuación: Satisfacción = resultados – expectativas (Allegretti, García & Paño, 2011).

<sup>11</sup> Remitiéndose al caso de España, y haciendo referencia al contexto actual, cabe citar por ejemplo la aprobación de la “Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana”, denominada en algunos ámbitos como “Ley mordaza”.

A su vez, un grupo de presión que merece una mención aparte son los medios de comunicación. Denominados en ocasiones como “el cuarto poder”, pueden demostrar una gran capacidad de control, obstrucción y enjuiciamiento frente al poder político. Su acción y mensajes pueden representar más una “contra-hegemonía” que una contrademocracia”. Sin embargo, no se puede obviar que en otras ocasiones el esfuerzo de los medios de comunicación se dirige a reforzar los discursos hegemónicos o institucionales, o difundir discursos “contra-hegemónicos” pero que van en beneficio de determinados intereses de élites políticas, económicas y sociales que se han visto menguados o amenazados por motivo de alguna iniciativa institucional. Por todo esto, lo conveniente es promover la pluralidad y equidad de los medios de comunicación, atendiendo especialmente a aquellos medios donde existe mayor protagonismo de la sociedad civil y de los valores democráticos. (UNESCO, 2004) Hoy en día se utiliza también el término “quinto poder”, surgido a partir del uso masivo de internet a principios de este siglo y las informaciones confidenciales filtradas a la opinión pública por wikileaks, Edward Snowden y diversos “hackers”.<sup>12</sup> Las nuevas prácticas de control y denuncia ejercidas desde redes digitales se caracterizan por el anonimato y la posibilidad de que un asunto sea fácilmente difundible y accesible, pudiendo así convertirse en “viral” en función del interés público generado.

La actual extensión global sin precedentes del uso de internet y de aparatos de telefonía multimedia (dotados de cámara y vídeo) ha producido un salto cualitativo en este “quinto poder”, destacando que se ha ampliado la capacidad de la ciudadanía global para dar testimonio de sucesos políticos y sociales.

### **2.1.2. Cambios en las relaciones de poder a través de la democracia participativa**

La democracia participativa demanda más poder para la base social respecto a las decisiones que afectan a las políticas públicas, pero esta intención puede ser abordada desde concepciones y acciones muy diversas, lo que evidencia inicialmente la enorme complejidad que caracteriza este asunto.

¿Se trata de crear dobles poderes, contra-poderes, anti-poderes, o de todo un poco?  
¿Qué teoría del poder es la que nos conviene desde los movimientos sociales transformadores? (Villasante, 2017, p.95)<sup>13</sup>

Una posible estrategia a implementar podría tener cierto paralelismo a las lógicas y estrategias que el feminismo ha utilizado convencionalmente contra el poder del patriarcado, y que

---

<sup>12</sup> En el año 2013 el director Bill Condon realizó una película sobre Julian Assange titulada “El quinto poder”.

<sup>13</sup> Villasante afronta la respuesta a estas preguntas de la siguiente manera: “Aunque nos parece que no es necesario que hayamos de estar de acuerdo en una definición para poder conseguir los objetivos concretos en cada caso y a cada paso, no estará mal (...) delimitar lo que no queremos (que une más) y no caer en los idealismos y mistificaciones que hemos criticado de las posiciones de las democracias liberales o deliberativas (Habermas).” (Villasante, 2017, p.95)

también podemos encontrar a veces en otros movimientos sociales promovidos por colectivos desfavorecidos dentro de las relaciones de dependencia predominantes (LGBTIQ, ecologista, antiglobalización, obrero, indígena,...). Hay que tener en cuenta que las mujeres se caracterizan por ser un grupo social muy amplio, desfavorecido de forma histórica y generalizada, y que generalmente no recurre a la violencia:

- 1) La estrategia de de-construir significados, evidenciar contradicciones y construir significados nuevos, haciendo hincapié en labores de difusión, educación, concienciación, sensibilización,...
- 2) La estrategia de la praxis, muchas veces basada en la reversión, el acto de propiciar escenarios diferentes desde la incertidumbre, la generación de impacto y el establecimiento de relaciones (alianzas) con diversos actores sin hacer uso de sectarismos, dogmatismos y vanguardias que lideren. Esto, combinado con el punto anterior, favorece el cuestionamiento de prácticas sociales objetivadas que forman parte de la cotidianidad. Además, las vivencias surgidas de la praxis pueden favorecer cuestionamientos y cambios en un factor determinante para el orden y el cambio social que son las asignaciones de valor.
- 3) La combinación del uso de lo instituido con lo instituyente.
- 4) El cambio en las relaciones de dependencia como objetivo final permanente, para que estas sean cada vez menos desfavorables para la mujer, con una visión integral, es decir, intentando abarcar todas las instituciones sociales y facetas de la vida.

Por tanto, el feminismo muestra un interesante abordaje multivariable y complejo del poder, más allá del simple hecho de tomar el control de las instituciones. El poder como: construcción y difusión de significados, asignaciones de valor, objetivación de prácticas, relaciones de dependencia unidireccionales y desequilibradas (dominio), el acceso a recursos materiales y coercitivos, el contexto comunicacional y emocional, la construcción e imposición de normas y lógicas (hegemonía),... A este listado se añadirá en una parte posterior de este apartado la posesión de capitales según Pierre Bordieu.

El concepto de democracia, cuyo significado etimológico es “gobierno del pueblo”, está relacionado con los conceptos de “gobierno” y “política”, y estos a su vez con el concepto de “economía”. Desde una perspectiva amplia, el concepto de “economía” se define habitualmente como “el uso de los recursos para satisfacer las necesidades o **intereses**”. Esta práctica humana que siempre ha existido va acompañada de un modelo organizativo social para llevar a cabo dicha práctica en un contexto grupal o social. Establecer este modelo es una faceta de la acción política y a veces más concretamente del gobierno, aunque en la actualidad esta faceta se encuentra muy protagonizada también por el mercado. Otra faceta importante del gobierno en la conformación del orden social es establecer las normas sociales (“el derecho”) y velar por su cumplimiento, al poseer la legitimidad del poder coercitivo (Weber, 2012). Para llegar a determinar estas cuestiones, es necesario alcanzar “acuerdos o contratos sociales” en base a los diferentes intereses existentes, a través del ejercicio de la política. Un ejercicio que puede variar en su forma desde la deliberación y consenso, hacia la imposición mediante convicción o coerción.

En base a lo expuesto anteriormente, se concluye que la satisfacción de intereses es un factor muy importante no solamente respecto al análisis de las relaciones sociales, dado que es el objetivo de estas, sino también en relación a la misma democracia, porque está en la esencia de su fin, en la pregunta del “para qué la democracia”.

Las reflexiones de filósofos del siglo XVII y XVIII como Hobbes, Adam Smith o Rousseau hacen hincapié en que la esencia de los actos y las relaciones humanas son los intereses individuales. Pero a diferencia de los que pensaban los autores anteriormente citados, los intereses humanos no son universales y ni tienen un origen natural, sino que son fruto de la construcción social de la realidad. Es decir, tal como han demostrado diferentes escuelas de pensamiento sociológico, los “intereses humanos” proceden de distintos factores como por ejemplo, las concepciones, asignaciones de valor y pautas culturales predominantes en un momento y lugar determinado, así como las condiciones materiales existentes. Es decir, principalmente factores relacionados con las comunicaciones e interacciones sociales que se dan y las construcciones de sentido común que se producen a través de las mismas, además de la significaciones que producimos a través de actos interpretativos y reflexivos determinados por nuestras experiencias acontecidas en nuestras vidas cotidianas (G.H. Mead, A. Schutz).

Por consiguiente, dado que los intereses son construcciones sociales, estos podrían llegar a ser tan diversos y numerosos como el número de personas que componen una comunidad o como el número de colectivos que creemos que componen dicha comunidad en base a sus diferentes intereses, los cuales pueden estar asociados o no a grupos identitarios. En este sentido, la construcción social de intereses y de identidades son aspectos que en la realidad política se han dado en numerosas ocasiones de forma pareja.

El alcance y utilidad del concepto de interés general o “voluntad general” (J. J. Rousseau) queda reducido. Sin embargo, hay un factor al que se recurre para mediar entre las tensiones procedentes de los conflictos de intereses que siempre van a existir (Mouffe, 2003). Se trata de la conformación y aceptación de unos objetivos societales y unas normas sociales (Durkheim, Parsons). Las normas sociales más relevantes a las que recurrimos en política son los “derechos”. En la parte más alta de su jerarquía se encuentran los “derechos individuales” y “derechos sociales” recogidos en una Constitución, el “contrato social” de mayor relevancia. Los derechos determinan la legitimidad y accesibilidad de los intereses que como individuo o miembro de un colectivo aspiro a satisfacer. Los derechos han estado ampliamente aceptados en la medida en la que han formado parte de las normas sociales asociadas al sentido común, y que por tanto han poseído un alto grado de objetivación. Este planteamiento justificará la posterior recomendación en términos metodológicos de analizar la pertinencia de incluir en un proceso participativo la elaboración de forma colectiva y consensuada de un “Decálogo de la democracia participativa”, concebido para reconocer explícitamente unos intereses existentes y al mismo tiempo dotar a estos de una consideración menos individualista y más colectiva.

Al igual que la noción de “conciencia de clase” o “clase para sí” para el materialismo histórico y dialéctico, la importancia de la noción de “pensamiento colectivo”, concebida como el pensamiento que antecede a la “acción colectiva” y como oposición al individualismo como

única vía para la satisfacción de los intereses individuales, se encuentra en su capacidad y potencialidad de afectar en diferentes facetas de la realidad social. En términos estructurales y culturales, favorece el hecho de compartir ciertas normas, valoraciones y conductas, identidades, además de intereses y objetivos societales, sin que esto deba suponer reducir la diversidad y que se imponga la homogeneidad. En términos relacionales, favorece la cooperación y solidaridad mecánica entre individuos. En términos emocionales, el pensamiento colectivo es un importante factor estimulante y motivacional que favorece la acción individual y colectiva con la intención de afrontar problemas y alcanzar un fin reconocido y compartido. Por tanto, el hecho de que en la comunidad no se haga ausente el pensamiento colectivo tiene importancia, pero al mismo tiempo hay que reconocer que, como es evidente, el orden y el cambio social se pueden analizar a través de otros muchos paradigmas y conceptos diferentes a los mencionados.

El pensamiento colectivo se da en la coproducción de políticas públicas locales por ser esta una acción colectiva, y por tanto su presencia es necesaria en ella, pero también hay que tener en cuenta que hay tanta diversidad de pensamientos colectivos como tipos de acciones colectivas, y que la existencia al mismo tiempo de algunas de ellas junto con la coproducción pueden hacer que esta no solamente no avance, sino incluso que se retraiga.

¿Cómo se puede promover y fortalecer el pensamiento colectivo, tan conveniente para los procesos participativos? Teniendo en cuenta que el pensamiento colectivo es una realidad social que se va construyendo en base al tipo de interacción y experiencia vivencial que se da, por ejemplo una forma de potenciarla es evidenciando que la democracia participativa, como acción colectiva, puede ser en ocasiones más eficaz que la acción individual para satisfacer determinados intereses en cuanto a problemas (concebidos como “dolores” procedentes de malestares o carencias) y/o expectativas (concebidas como “motivaciones” o “deseos”) tanto en el plano material como también en el plano afectivo (Hernández Hernández, 2010).

La relación entre intereses y pensamiento colectivo es clara. Cuando ya no es “mi interés” sino “nuestro interés”, el conflicto a nivel horizontal (con mis “pares”) ya no existe, y sólo permanece el conflicto a otros niveles diferentes. Hay que aclarar que el pensamiento colectivo no es sinónimo de identidad. Puede llevar parejo o no una identidad grupal, matizando también que una identidad grupal puede tener manifestaciones muy diversas.

En oposición al pensamiento colectivo, la individualidad y competitividad entre semejantes dificulta a la base social la satisfacción de ciertos intereses y la solución de algunos problemas, ya que por un lado, propician un mayor conflicto de los intereses concebidos como particulares y una mayor competitividad por el dominio de los recursos escasos (poder), y por otro lado, facilitan una “supremacía desapercibida” de élites minoritarias sobre mayorías desarticuladas y debilitadas.

Según Bourdieu, la competitividad por el poder se produce de manera permanente y a través de elementos y dinámicas muy similares en tantas esferas sociales (“campos”) como grupos sociales con los que el agente interactúa (una familia, un vecindario, una organización social, una empresa, una institución, una localidad, en las relaciones internacionales entre países,...).

Determinados agentes muestran interés (illusio) por “jugar” activamente dentro de un campo mediante estrategias, conflictos y alianzas por la competición de unas formas de poder que Bourdieu define como capitales, y que se diferencian en cuatro tipos (Bourdieu, 1983):

1. Capital simbólico: aquello que otorga legitimidad, prestigio y autoridad.
2. Capital económico: posesión de recursos y medios de acceso a los mismos.
3. Capital cultural: posesión del conocimiento legítimo.
4. Capital social: valor de las relaciones sociales.

Cada uno de los capitales incluye la capacidad de crear e imponer normas que serán aceptadas por convicción o coerción. También es importante destacar que cada campo posee su propia estructura con unas reglas y lógicas cuyos significados son compartidos por los agentes implicados en ese campo, y que van variando y construyéndose en base a las interacciones que se van produciendo.

Lo interesante para la praxis de la democracia participativa consiste en realizar análisis comparativos entre campos donde se han intentado desarrollar procesos de democracia participativa con el fin de determinar cómo han influido las estructuras inicialmente existentes en el campo, cómo ha transcurrido el accionar (hábitus) de los actores sociales implicados, y cuáles han sido los resultados obtenidos de todo ello. Un método de análisis puede ser a través del uso de grafos como, por ejemplo, los sociogramas (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

La principal cuestión de fondo de un proceso participativo debe ser conseguir un mayor empoderamiento de la ciudadanía. Esto, en el ámbito de las políticas públicas locales, supone una cesión de poder por parte de técnicos y políticos de la administración. Como afirma Joan Subirats:

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. (Diputación de Barcelona, 2017, pág. 23)

Esta “nueva concepción de la participación” está todavía muy lejos de la concepción de la participación que se da comúnmente en la práctica, y que Fco. Javier Garrido describe de la siguiente manera:

Se aprecia una concepción ambigua e imprecisa de la participación. Ésta es percibida por la mayoría de los gobernantes locales como consulta, apoyo o complemento para ejercer el gobierno; e incluso como mecanismo justificador de decisiones tomadas con anterioridad por políticos y técnicos. Son escasísimos los casos en que se plantea como un proceso de implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto en la determinación de los problemas como en las apuestas de planificación y en la ejecución y seguimiento de lo planificado. Pero, hay que reconocer que no se trata de algo extraño, pues la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos implica una alternativa a la tradicional cultura política, significa un cambio cualitativo en la forma tradicional de hacer política. (Garrido, Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 local, 2005, pág. 64)

En el proceso de dar y recibir poder se encuentra uno de los dilemas principales de la democracia participativa. ¿Por qué el político va a ceder parte de su poder como consecuencia de una toma de decisiones más controlada y compartida por parte de otros agentes?

Una primera respuesta está en el “intercambio”, es decir, en el hecho de que perder un poder o capital de un tipo puede suponer al mismo tiempo un aumento en otro tipo de capital. Por ejemplo, se puede dar el caso que para un agente ceder capital económico suponga ganar capital simbólico o social. Quizás también porque perder poder en un campo de juego suponga ganarlo en otro campo distinto.

Otra respuesta supone la “alianza”, es decir, como se ha comentado anteriormente, fruto de la conformación de un pensamiento colectivo aglutinador, el político y la ciudadanía dejan de ser agentes sociales diferentes y competidores porque el político toma conciencia y asume en una mayor medida su rol de ciudadano/a elegido para representar a sus semejantes. La “alianza” puede suponer una colaboración entre diferentes, o suponer también que “todos somos todos”, y por tanto, “o todos ganamos” o “todos perdemos”, dejándose así de dar la competitividad, muchas veces sustentada en una marcada distinción entre “yo” y “el otro/os”, con una ausencia del “nosotros” y un planteamiento predominante de “suma cero” (es decir, “en la medida que otros ganan, yo pierdo, y viceversa”).

Una última respuesta es que el político deja de resistirse a ceder parte de su poder, y finalmente termina haciéndolo contra su voluntad tras perder frente a otros agentes en el juego o lucha competitiva por los capitales.

Joan Font ofrece cuatro razones por las que en la práctica un gobierno suele optar por implementar una estrategia de participación ciudadana, y que pueden asociarse a algunas de las respuestas que se han expuesto: “Primera, la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales. Segunda, la importancia de la presión ciudadana. Tercera, las preferencias ideológicas del partido gobernante. Cuarta, el mimetismo de experiencias de otras localidades” (Font, Blanco, Gomá, & Jarque, 2000, pág. 121).

Efectivamente, en la práctica se observan casos en los que los procesos de participación ciudadana han tenido inicialmente buena acogida por los políticos debido al deseo de mejorar la imagen pública del gobierno o replicar “buenas prácticas” exitosas en otras localidades en un contexto imperante de competitividad entre gobiernos y partidos políticos. También es evidente que la participación ciudadana ha tenido mejor acogida en la medida en que estos procesos no suponen una amenaza a la posesión de poder y control por parte de los políticos que gobiernan ni una posible pérdida de votos.

Estas consideraciones que hace Font en el año 2000, y que están avaladas en casos prácticos, podrían hacer pensar que el éxito de la participación ciudadana en las políticas públicas dependerá en gran medida del grado en el que el proceso participativo coincida y se articule con la lógica imperante en las políticas públicas. Sin embargo, en la práctica también se observan casos en los que los procesos de participación ciudadana están demasiado

“institucionalizados”, es decir, coinciden y se articulan en exceso con la lógica y los intereses que imperan en las políticas públicas. Aún con la intención de tener buena acogida política, el efecto provocado es que se contradicen o aparecen ausentes los principios de la democracia directa, y esto suele generar además una escasa o mala acogida por parte de la ciudadanía, y esto también afecta al éxito del proceso. Este dilema que se genera, por tanto, es importante tenerlo presente y abordarlo de alguna manera.

La democracia participativa puede considerarse como un tipo de acción colectiva. Respecto a la acción colectiva en general y los factores determinantes para su surgimiento, cabe comentar lo siguiente: La existencia de malestares y/o deseos individuales que son intensos y comunes a los individuos de un grupo es un punto de partida para que se dé la acción colectiva (Hernández Hernández, 2010). Además, el surgimiento de la acción colectiva se ve facilitado o dificultado en base a la existencia de un pensamiento colectivo opuesto al pensamiento individualista.

Volviendo nuevamente a la acción colectiva específica de la democracia participativa, esta requiere además que las autoridades públicas no solo no dificulten, sino que faciliten la iniciativa y organización ciudadana, sin caer en la institucionalización de la participación. De esta manera, la ciudadanía se debería convertir en un grupo de presión en la toma de decisiones de las políticas públicas con una legitimidad mucho más reconocida que en el caso de otros agentes (como por ejemplo, grandes empresas y medios de comunicación, entidades financieras, partidos políticos, otros gobiernos, grupos religiosos, militares, etc.)

### **2.1.3. El rol de la administración pública (políticos y técnicos) en los procesos de participación ciudadana a lo largo de diferentes periodos de tiempo**

El rol de las Administraciones públicas (políticos y técnicos) ha sido un factor determinante en el origen, desarrollo y finalización de procesos de participación ciudadana.<sup>14</sup>

En este sentido, Daniel Chávez asocia el surgimiento de prácticas de participación ciudadana en Latinoamérica a la crisis del neoliberalismo o de las dictaduras y a la consecuente reforma del Estado en Latinoamérica realizada por gobiernos de izquierda en los ámbitos estatales y/o regionales-locales (Chavez, 2011). Dicha reforma generalmente se concreta en un aumento del protagonismo de la administración pública en dos sentidos principales: El primero, respecto a un mayor esfuerzo en el reconocimiento y la inversión para la puesta en práctica de derechos que van más allá de los derechos de primera generación (civiles y políticos). Helio Gallardo habla de derechos que van hasta la quinta generación. (Gallardo, 2003) El segundo sentido se refiere a procesos de descentralización.

---

<sup>14</sup> En esta investigación se toma como referencia el planteamiento de Santos, Villasante y otros autores de concebir al actor institucional no como una entidad en sí, sino “más bien como unas instituciones atravesadas por todo tipo actores y posiciones, conflictivos entre sí.” (Villasante, 2017, p.101)

Hay un proceso emblemático de participación ciudadana a nivel mundial, que son los presupuestos participativos, y cuyo surgimiento tiene lugar en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en el año 1989. Para este caso y otros muchos tiene sentido lo afirmado por Chávez, ya que en esos años Brasil acaba de salir de la dictadura militar que duró desde 1964 a 1985.

En el caso de Europa, a partir de la década de los 90 comienzan a aumentar los procesos de participación ciudadana a nivel local, especialmente en aquellos contextos políticos en donde se le da importancia a la intervención de las administraciones públicas en coherencia con la idea del “estado del bienestar”, frente a visiones políticas más neoliberales. Ernesto Ganuza afirma lo siguiente en su artículo “La participación ciudadana en el ámbito local europeo”:

La importancia que adquieren los procesos participativos a finales de la década de los noventa viene respaldada por las reformas legislativas, que reflejan el creciente incremento del discurso participativo en el ámbito local (Ganuza, La participación ciudadana en el ámbito local europeo, 2005, pág. 84).

La participación ciudadana en Europa forma parte también de una tendencia política que incluye a la participación ciudadana como una herramienta más para la mejora de la calidad y la innovación en el ámbito de la gestión pública en un entorno de competitividad y búsqueda de prestigio entre administraciones públicas a nivel local y regional.

Después de la progresiva modernización administrativa experimentada durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en Europa, desde hace poco tiempo se impulsan nuevos Modelos de gestión pública que podríamos considerar de tercera generación, como el Modelo CAF impulsado por los Ministros de Administraciones Públicas de la Unión Europea. La característica distintiva de estos nuevos Modelos respecto a sus predecesores sería su firme apuesta por hacer confluir la participación de la ciudadanía con la eficiencia administrativa, incorporando la integralidad de la gestión y la relacionalidad con el entorno como variables centrales de los modelos de evaluación. De alguna manera se sitúa la ciudadanía cada vez más como punto de referencia básico en la gestión pública abriendo la usual interpretación del ciudadano como “cliente” a un compuesto híbrido en el que tiene cabida también una concepción política y social activa del ciudadano (Ganuza, La participación ciudadana en el ámbito local europeo, 2005, pág. 79).

Dicha tendencia política suele tener como origen diversos factores internacionales (sucesos, encuentros, acuerdos,...) que servirán como modelos o réplicas a nivel teórico y metodológico para impulsar las iniciativas políticas de participación ciudadana en el ámbito local. Por ejemplo, algunos factores internacionales determinantes que influyen inicialmente en el origen y expansión de las Agendas 21 Locales en diferentes localidades europeas son: Primero, la Cumbre Mundial de Medio Ambiente de NNUU celebrada en 1992 en Río de Janeiro. Segundo, el surgimiento de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles y la Carta de Aalborg en 1994. Tercero, el mayor protagonismo que va adquiriendo la organización “International Council of the Local Environment Initiative” (ICLEI).

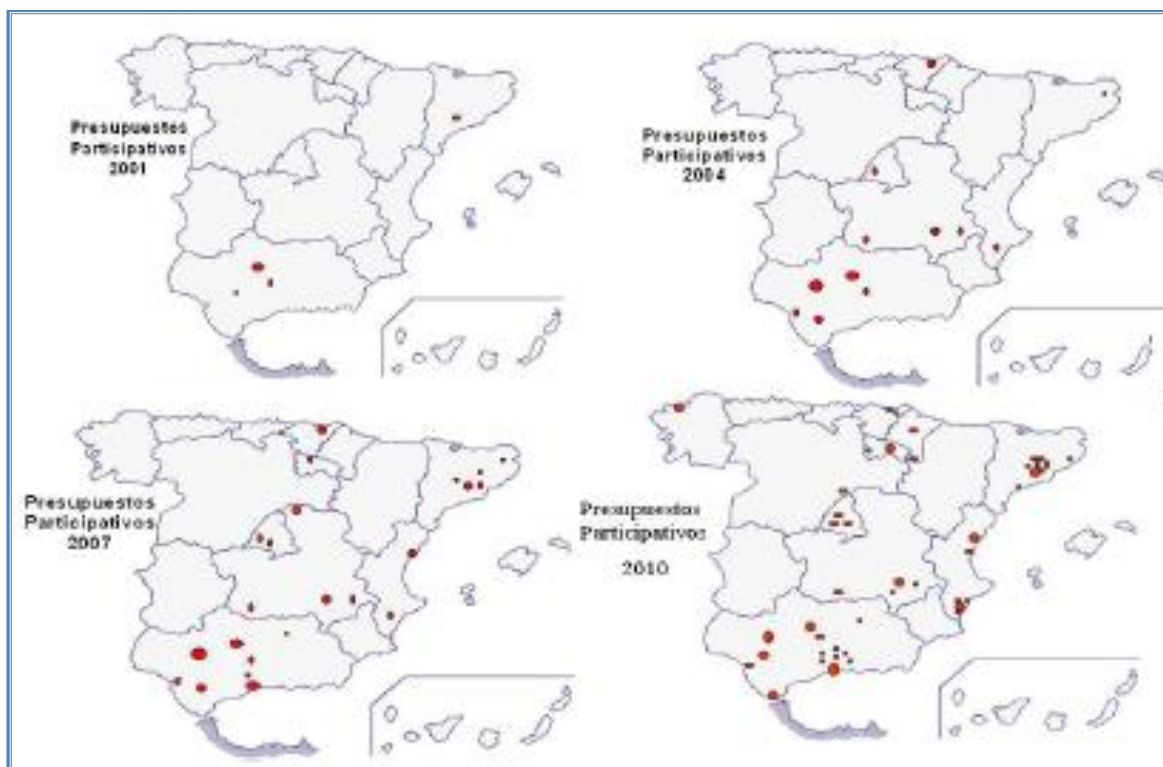
En el caso de los presupuestos participativos, algunos de los factores internacionales más determinantes fueron: Primero, la experiencia originaria de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre en 1989. Segundo, la IIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II) celebrada en 1996 en Estambul. Tercero, las recomendaciones del

Banco Mundial en los años 90 y principios de la siguiente década de implementar a nivel local este tipo de prácticas.

A través de organizaciones y colectivos sociales de ámbito internacional como el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o el Foro Social Mundial se han ido celebrando desde la década de los noventa un sinnúmero de encuentros entre líderes locales y regionales de diverso perfil (institucional, académico, civil) sobre la temática de la participación ciudadana y la democracia participativa a nivel local.

En España el mayor aumento de los procesos de participación ciudadana se da desde finales de los años 90 hasta el año 2011. Durante ese periodo de tiempo se continúan aprobando reglamentos de participación ciudadana a nivel local. Además coexisten otros mecanismos de participación característicos de los años 90 (consejos sectoriales y territoriales, cogestión junto con asociaciones de servicios y centros cívicos, planes comunitarios,...) junto con nuevos mecanismos como las Agendas 21 locales, los presupuestos participativos y los jurados ciudadanos (Ganuza, 2005). En este periodo muchos ayuntamientos afirman estar realizando procesos participativos, lo negativo es que la mayor parte de estos procesos carecerán de impacto por su escasa voluntad política e implicación ciudadana.

Gráfico 1: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA ENTRE LOS AÑOS 2001-2010



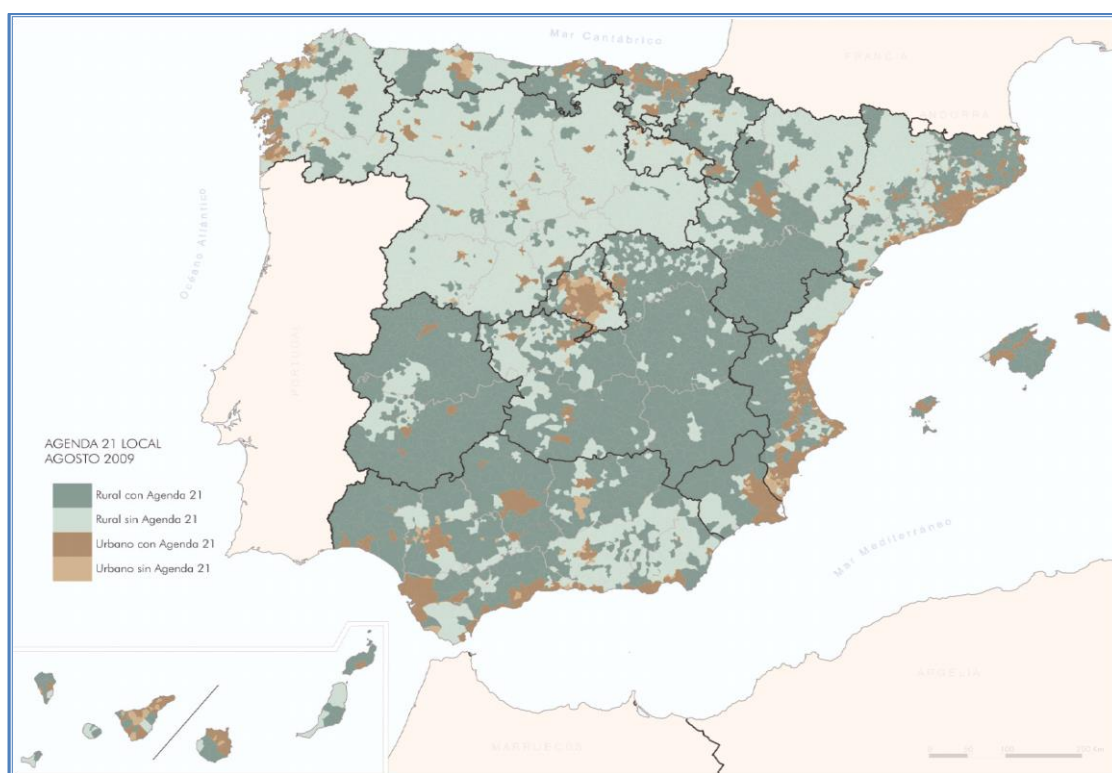
Fuente: Ganuza & Francés, 2012

En el gráfico 1 se puede apreciar la evolución en España de las experiencias de presupuestos participativos entre los años 2001-2010. Según Ernesto Ganuza y Francisco Francés, en el año

2001 encontramos en España cuatro experiencias pioneras de presupuestos participativos: Cabezas de San Juan (2000), Puente Genil (2001), Córdoba (2001) y Rubí (2002). En el año 2010 ya se contabilizaban más de 50 experiencias. (Ganuza & Francés, 2012, pág. 67)

En ese mismo periodo de tiempo el número de experiencias de Agenda 21 local evoluciona en una cantidad muy superior. Algunas experiencias pioneras en España fueron: Igualada en 1993<sup>15</sup>, Vitoria en 1995<sup>16</sup>, Calviá en 1996<sup>17</sup> y 118 municipios de la Diputación de Barcelona que en 1997 conformaron la Xarxa o Red de municipios por la sostenibilidad<sup>18</sup>. Como muestra el gráfico 2 elaborado por el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), en agosto del año 2009 llegan a contabilizarse en España 3.763 Agendas 21 locales. En dicho gráfico las poblaciones urbanas están representadas en color marrón, y con un color más oscuro aquellas poblaciones que tenían una Agenda 21 Local. Lo mismo sucede con las poblaciones rurales, pero en esta ocasión se hace uso del color verde.

Gráfico 2: MAPA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES EN ESPAÑA EN EL AÑO 2009



Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2010

En el gráfico 3 se constata igualmente que en el año 2009 la Agenda 21 local estaba bastante presente en los municipios de la Comunidad de Madrid, exactamente en 81 municipios de un total de 179. El mapa muestra que las Agendas 21 son más comunes en los municipios con más

<sup>15</sup> Fuente: “Los procesos de Agenda 21 local en los municipios de Barcelona”. Área de Medio Ambiente, Diputación de Barcelona. Sin fecha.

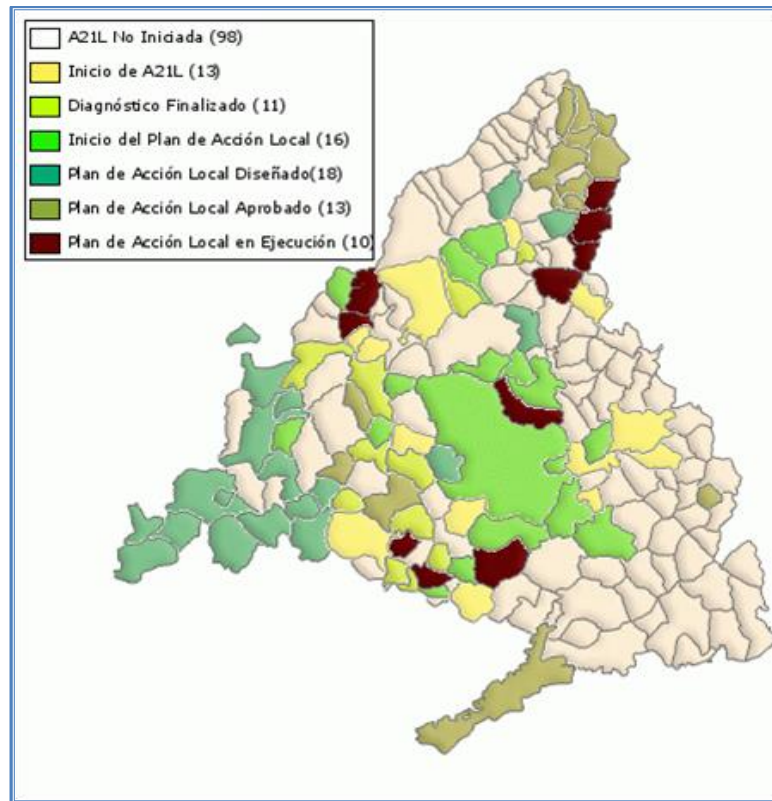
<sup>16</sup> Fuente: Web Ayuntamiento de Vitoria. [http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?aplicacion=wb021&tabla=contenido&idioma=es&uid=8fa483c\\_11ae76f52d6\\_7fd2](http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?aplicacion=wb021&tabla=contenido&idioma=es&uid=8fa483c_11ae76f52d6_7fd2) (Cita tomada el 29/03/2018)

<sup>17</sup> Fuente: <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp438.html> (Cita tomada el 29/03/2018)

<sup>18</sup> Fuente: Ídem. 3

habitantes. En algunos municipios de poca población se realizaron Agendas 21 de forma mancomunada, como en el caso de los municipios de la Sierra Oeste y la Sierra del Rincón. (Oficina técnica de la Agenda 21 Local, Fundación FIDA )

Gráfico 3: MAPA DE AGENDAS 21 LOCALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL AÑO 2009



Fuente: Oficina técnica de la Agenda 21 Local-Fundación FIDA, 2009

En las elecciones municipales de mayo del 2011 se produce en los gobiernos municipales un cambio de tendencia política hacia la derecha, al mismo tiempo que se acentúan las políticas de austeridad que ya se habían empezado a emprender a partir del comienzo de la crisis económica en el año 2008. El nuevo contexto supone un duro golpe para los modestos avances en participación ciudadana conseguidos hasta ese momento, ya que la mayoría de las iniciativas de participación ciudadana se van rápidamente abandonando.

Este hecho evidenciará la debilidad de unos procesos de participación ciudadana que, en muchos casos, habían surgido propiciados por el aumento de los ingresos municipales a raíz de la especulación urbanística existente durante los años previos a la crisis económica. Por un lado, mostrando que muchos de ellos habían aparecido atendiendo a una “moda” o tendencia política entre municipios, así como a operaciones de marketing político. Por otro lado, su rápido extinción demostró que estos procesos de participación ciudadana apenas contaban con respaldo e implicación ciudadana porque generalmente habían sido diseñados y ejecutados de manera muy institucional.

En relación a los presupuestos participativos, Carmen Pineda Nebot afirma que el cambio de signo político en varios gobiernos municipales aceleró la finalización de muchas experiencias

que ya se había empezado a dar con las políticas de ajuste presupuestario justificadas por la crisis financiera mundial. Fue el caso, por ejemplo, de presupuestos participativos en ciudades como Sevilla, Getafe, Albacete, Santa Cristina d'Aro, Elche, Leganés o Algeciras. En 2010 había seis municipios en el provincia de Alicante con experiencias de presupuestos participativos, y en el año 2013 ya habían desaparecido todas (López Ronda & Pineda, 2013). Ernesto Morales, investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), señala que en el 2007 en Cataluña existían 11 experiencias de presupuestos participativos y en el año 2015 solo se conservaba 1. (Pellicer, 2015)

En cuanto a las Agendas 21 locales, muchas experiencias desaparecen con la aplicación de las políticas de ajuste presupuestario. Es difícil conocer el número exacto de Agendas 21 Locales que permanecen vigentes porque organismos encargados de contabilizar este tipo de experiencias también desaparecen como consecuencia de los “recortes” presupuestarios. Por ejemplo, es el caso durante el año 2013 del Observatorio de la Sostenibilidad en España, OSE, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente (Sancho, 2012) y la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental, FIDA, dependiente de la Comunidad de Madrid (Calleja, 2012).

Como puede observarse con detalle en el gráfico 3, la mayoría de las experiencias de Agenda 21 Local en la región de Madrid consistieron en la elaboración de un diagnóstico y un Plan, y en muy pocos casos dichos planes se ejecutan: sólo 10 experiencias de un total de 81. La falta de ejecución, implicación ciudadana y voluntad política conllevan en la mayoría de los casos que las experiencias de Agenda 21 Local se dan por finalizadas con el paso del tiempo o tras un cambio en el equipo de gobierno municipal.

Aun suponiendo que en la actualidad la mayoría de las experiencias de Agenda 21 local se han extinguido, todavía en el año 2017 había constancia de la permanencia de algunas de ellas según noticias obtenidas a través de internet. Es el caso, por ejemplo, de las Agendas 21 de localidades como Lorca, Requena, Granada, Barakaldo, Pinto, Legazpi, Vitoria, Denia, Tudela, Tafalla o Miranda del Ebro. También el caso de Redes autonómicas o provinciales, como: Red Nels (Navarra), Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (Provincia de Barcelona), Udalsarea 21 (red vasca de municipios hacia la sostenibilidad), o Xarxa de Municipios de la Provincia de Valencia. (Efe, 2015).<sup>19</sup>

Sin embargo, en España a partir del año 2015 se empieza a detectar un cambio de tendencia en lo que respecta a la participación ciudadana a raíz de que los resultados electorales municipales de ese año favorecieron la conformación de coaliciones entre nuevos y antiguos partidos de izquierda. Tras el coste social de las políticas neoliberales y de ajuste presupuestario, al desgaste de las formas políticas tradicionales, y las movilizaciones sociales emprendidas posteriormente al movimiento 15-M de ciertos sectores ciudadanos “indignados”, algunos nuevos gobiernos locales comienzan a generar iniciativas que se encuadran en conceptos como “nuevo municipalismo”, “bien común”, etc. (Gomà, 2017), y que pretenden generar una mayor implicación ciudadana en las políticas públicas locales.

---

<sup>19</sup> Fuente: la identificación de Agendas 21 locales que continúan activas se ha realizado a través de la consulta en internet de webs de ayuntamientos y prensa local (Marzo 2018)

Parece anunciarse el resurgir nuevamente de la “participación ciudadana”, pero en esta ocasión sumida en dos principales retos:

- 1) Qué formatos y mecanismos hay que asumir para ampliar la repercusión de este tipo de iniciativas, y evitar caer en algunas malas prácticas y contradicciones del periodo anterior.
- 2) Qué papel deberían desempeñar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) que ya forman parte del hacer cotidiano de la ciudadanía y de la administración pública.

A partir del 2015 en los medios de comunicación se informa sobre el propósito de emprender procesos participativos en numerosos municipios, incluyendo localidades grandes e influyentes como Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza (Granado, 2016). A lo largo de los siguientes años se evidencia que algunas experiencias ya se han puesto en marcha (Valverde, 2016). Quizás sea pronto para poder evaluar con suficiente profundidad y rigor estos nuevos procesos de participación ciudadana en España, pero a grosso modo se identifican una serie de rasgos que los diferencian de las características que tenían los procesos de participación ciudadana anteriores a la crisis:

1. Auge de los presupuestos participativos, aunque también se da una mayor diversidad de otro tipo de experiencias y de formas de implementar las mismas:

En el actual periodo hay más diversidad de iniciativas participativas institucionales. Sin embargo, muchas de estas experiencias de participación ciudadana siguen teniendo en la práctica como objetivo fundamental la recogida de opiniones, pero ahora con un carácter generalmente vinculante, con un mayor protagonismo del uso de TICs y dirigiéndose más a los ciudadanos/as a título individual que a asociaciones y colectivos organizados. Ejemplos de ello son numerosos casos de presupuestos participativos y otras iniciativas institucionales diversas como: la remodelación de espacios públicos o la aprobación de medidas de actuación en determinadas vías y plazas<sup>20</sup>, la presentación de propuestas ciudadanas a través de portales informáticos (Barcelona, A Coruña, Calviá, Oviedo, Valencia, etc.) o la elección de nombres de calles (Alicante, Ciudad Real, Palencia, etc.).

A partir del 2015 van aumentando cada vez más las experiencias de presupuestos participativos, debido a la influencia de iniciativas de ciudades grandes como Madrid, Zaragoza, A Coruña, Valencia,..., y porque el tema presupuestario ha adquirido protagonismo tras una época de recortes. También por un mayor interés en el ámbito de la administración pública por la transparencia, la eficiencia, la innovación y el uso de nuevas tecnologías.

Sin embargo, en muchos casos estas nuevas prácticas de presupuestos participativos ponen el foco de atención exclusivamente en la recogida de opiniones individuales y

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, en la ciudad de Madrid entre el año 2016 y 2017 se han realizado consultas públicas para valorar proyectos de remodelación y medidas de actuación en varias vías y plazas: Plaza de España, Gran Vía, 11 plazas en diferentes distritos de la Ciudad, etc.

en aspectos instrumentales (número de participantes, presupuesto destinado, obras realizadas,...), y han dejado de prestar atención a aspectos fundamentales como la deliberación, la pedagogía y la corresponsabilidad. (López Ronda, 2016). Y también aspectos más de fondo, como el cambio necesario en el tipo de relaciones sociales existentes en torno a la producción de políticas públicas locales.

Aunque aún de forma minoritaria y emergente, desde el año 2015 se están realizando experiencias participativas que pretenden tener un componente mayor de deliberación y empoderamiento. Uno de los casos más conocidos son los Foros locales de la Ciudad de Madrid puestos en marcha en el año 2017.

Otras iniciativas institucionales que han ido adquiriendo relevancia estos últimos años son aquellas que también fomentan la deliberación, el empoderamiento y la acción colectiva (que va más allá de la “acción agregada”), pero no precisamente creando procesos participativos institucionales, sino trabajando desde la “cooperación público-social”<sup>21</sup>. Esto significa que la institución se suma a determinados entornos cooperativos y colaborativos donde se dan iniciativas originadas y autogestionadas principalmente por asociaciones y otros grupos organizados de ciudadanos/as. Eso sí, lo pretende hacer de manera novedosa e intentando no caer en estilos burocráticos, paternalistas o clientelares. Por ejemplo, es el caso de determinadas experiencias como huertos urbanos, espacios socioculturales vecinales<sup>22</sup>, ferias, actividades lúdicas, culturales y deportivas, etc.<sup>23</sup>

Por otro lado, cada localidad está improvisando más respecto a la forma de implementar experiencias, si tenemos en cuenta que en el periodo anterior algunas Agenda 21 local se guiaban por el manual de la FEMP (FEMP, 2004) o del ICLEI (ICLEI, 1998), y determinados presupuestos participativos tomaban como referente para el diseño de su proceso los criterios establecidos en la Declaración de Antequera (Red Estatal de los Presupuestos Participativos, 2008)

---

<sup>21</sup> Para más información sobre la “cooperación público-social”, visitar por ejemplo el siguiente enlace del Ayuntamiento de Madrid: <https://diario.madrid.es/blog/2017/11/12/es-nueva-la-cooperacion-publico-social/>. Es importante también reconocer la relevancia de prácticas de “cooperación público-social” anteriores a las actuales. En este sentido, y continuando con el ejemplo de Madrid, hay que destacar algunas facetas de los procesos de remodelación de barrios de los años 80 y 90.

<sup>22</sup> En el año 2018 existen en la ciudad de Madrid espacios municipales cedidos en distinto grado por el Ayuntamiento de Madrid al tejido asociativo y a colectivos organizados dentro de un distrito. El Centro Social La Tabacalera y Medialab-Prado en el distrito Centro, el Centro Social Autogestionado Playa Gata en Fuencarral-El Pardo, el Centro Social Seco en Retiro, el espacio Sociocultural La Salamandra en Moratalaz son ejemplos de “espacios vecinales para generar formas alternativas de ocio, cultura y deporte, gratuitas y abiertas a todos los vecinos” (cita procedente de un tríptico informativo de “La Salamandra”).

<sup>23</sup> Otro ejemplo de cooperación Público-Social: El Ayuntamiento de Madrid y los movimientos sociales han elaborado conjuntamente en los años 2015 y 2017 un mapa o atlas de iniciativas vecinales existentes en la Ciudad: <https://losmadriles.org/mapas/> y <https://civics.cc/es/#/iniciativas>

En resumen, puede observarse que las experiencias participativas ya no se ciñen únicamente a la planificación a largo plazo (Agendas 21 locales, Planes estratégicos o planes sectoriales) o corto plazo (presupuestos participativos), sino que abordan distintas facetas de las políticas públicas siempre “supuestamente” con un mismo fin: tender hacia una mayor democratización de las relaciones entre administración pública y ciudadanía.

## 2. Otros protagonismos ciudadanos además del asociativo:

Cada vez se busca más por parte de las instituciones la participación de la ciudadanía a título individual y se abren nuevos canales para ello más allá de los espacios tradicionales de participación destinados exclusivamente al tejido asociativo, como por ejemplo los consejos territoriales y sectoriales. También en algunas experiencias de participación ciudadana hay un mayor reconocimiento que antes hacia los colectivos sociales organizados pero no reconocidos ni formalizados como asociaciones.

## 3. Mayor protagonismo de internet:

En la actualidad se están dando avances en materia de transparencia gracias a la difusión de información que facilitan las redes informáticas y a la aplicación nuevas normas jurídicas en esta materia.<sup>24</sup>

Internet también tiene otros usos en los procesos participativos actuales además de obtener, transmitir e intercambiar información. Por ejemplo, para: Primero, convocar actividades. Segundo, valorar, opinar y realizar consultas. Tercero, deliberar en foros virtuales. Cuarto, priorizar y tomar decisiones. Quinto, evaluar mediante indicadores basados en datos obtenidos en internet, etc.

La “red de redes” está superando muchas limitaciones tradicionales de espacio y tiempo, permitiendo que la información fluya más rápidamente y en mayor cantidad, así como la generación de redes más extensas. El uso cada vez más frecuente de medios audiovisuales y la combinación de medios virtuales con presenciales son estrategias que pueden favorecer que las redes conformadas no solamente sean más extensas sino también más intensas. También que los contenidos y las deliberaciones no solamente prioricen aspectos referenciales e instrumentales, sino también emocionales y sustantivos.

Aún reconociendo que en general ha aumentado el interés de los gobiernos locales por la participación de la ciudadanía, todavía a nivel general es muy escaso el esfuerzo y la atención que se presta a este tema. En este sentido, se destinan recursos materiales y humanos de

---

<sup>24</sup> La “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” ha conllevado a nivel local la generación de ordenanzas y políticas públicas nuevas que están favoreciendo el aumento de la transparencia en las administraciones locales.

manera aún comedida, y a veces incluso con discreción habida cuenta las críticas realizadas por parte de algunos grupos políticos, medios de comunicación y usuarios de redes sociales virtuales.<sup>25</sup>

Aún en el año 2018 este supuesto cambio de tendencia hacía unas políticas públicas más favorables a la democracia participativa no está suficientemente consolidado, y todavía siguen siendo escasas las experiencias de participación institucional que van superando formas convencionales participación ciudadana abordando y poniendo en práctica aspectos variados como: la deliberación, la diversidad, la gestión de los conflictos, la transversalidad en la institución pública, la rendición de cuentas, la comunicación fluida y permanente entre administración y ciudadanía, la formación en técnicas y promoción de la cultura de la participación, la planificación, la toma de decisiones compartida, la corresponsabilidad, la auto-organización, etc.

En general, estas nuevas experiencias de participación que se están dando se ven amenazadas por ciertas incertidumbres que dificultan la realización de previsiones respecto a posibles tendencias futuras. Algunos factores que añaden incertidumbre a estos procesos y que en experiencias pasadas también influyeron de forma negativa son:

- 1) La existencia de un contexto macro (internacional y nacional) de alta incertidumbre y donde todavía predominan políticas neoliberales y de ajuste presupuestario.
- 2) La inestabilidad característica de las coaliciones entre partidos de izquierda.
- 3) La posibilidad de que la sostenibilidad de determinadas iniciativas dependa de la voluntad política encarnada en el liderazgo de un/una responsable político.
- 4) La falta de compromiso y concreción respecto a los recursos materiales y humanos que se han de destinar a los procesos participativos.
- 5) Los mecanismos de participación aplicados suelen presentar dificultades para alcanzar las metas y expectativas previstas.
- 6) Aún es mejorable el nivel de implicación de los actores sociales involucrados: políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía en general.

Una última cuestión a analizar en relación a la actual transición hacia estas “nuevas formas de participación” se trata de qué hacer con los mecanismos y órganos de participación ciudadana que llevan funcionando desde hace tiempo en muchos municipios.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Valgan como referencias, por ejemplo, 2 artículos sobre los Foros Locales de Madrid publicados en el diario El País, dentro de la sección de Madrid: “Los foros de participación ciudadana cuestan 840.000 euros el primer año” (Luca Costantini, Lunes 26 de Febrero del 2018), y el artículo de opinión “Democracia ¿participativa?” (Francesc De Carreras, Sábado 03 de Marzo del 2018).

<sup>26</sup> En el año 2005 en la colección de videos del Observatorio CIMAS “Abriendo caminos” (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010) ya se hace amplia referencia en términos teóricos y metodológicos al concepto de “nuevas

A este respecto, un grupo de aproximadamente 30 personas formado por técnicos y políticos de municipios de la provincia de Barcelona, junto con expertos y académicos (Joan Subirats, Miquel Salvador,...) elaboran el año 2017 un documento publicado por la Diputación de Barcelona con el título “Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local”. En dicho documento se parte de la idea de que los actuales cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos exigen, por un lado, un cambio de paradigma en la forma de hacer políticas públicas en el ámbito local y, por otro lado, la re-significación del concepto de participación ciudadana. Todo ello con el objetivo de abrirse a las “nuevas prácticas de innovación social”, (es decir, a la participación social) mediante la implementación del concepto de “coproducción de políticas públicas locales”.<sup>27</sup>

Los autores del documento admiten la necesidad de replantear los mecanismos y los órganos de participación ya existentes. Señalan que lo conveniente para ello no es aplicar una receta única, sino adaptar de manera colaborativa ciertos criterios y estilos a las circunstancias concretas de cada contexto local.

Además, aún reconociendo que los espacios institucionales de participación tradicionales podrían ser útiles, insisten que no es suficiente una simple reformulación de estos, porque lo que se necesita es que se adapten a los nuevos tiempos y a la lógica que plantea la coproducción de políticas públicas locales.

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 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 (Diputación de Barcelona, 2017, pág. 43).

En concreto, proponen la puesta en valor, la racionalización y la redefinición de las “arquitecturas institucionales de participación” en los siguientes términos (Diputación de Barcelona, 2017):

1. Poner en valor y reforzar algunas funciones que los órganos de participación ciudadana en cierta medida cumplen o que podrían llegar a hacerlo, sobre todo en comparación con las formas virtuales e individuales de participación que rápidamente se están imponiendo. 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” (Diputación de Barcelona, 2017, pág. 43).

---

formas de participación”, como alternativa a las deficiencias que presentan muchos mecanismos tradicionales de participación ciudadana. Estas nuevas formas empiezan por primera vez a experimentarse a través de la metodología de la sociopraxis a partir de 1996, en el marco de convenios de prácticas que el Magister de “Investigación, Gestión y Desarrollo local” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM va firmando con diferentes ayuntamientos.

<sup>27</sup> Este concepto se aborda con más detalle en el punto 2.2.1.

Los autores conciben estos instrumentos, focalizados en asociaciones y otros tipos de entidades sociales registradas y consolidadas en el tiempo, como:

Un espacio de interlocución con los principales agentes de la ciudad que 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 (Ídem., pág. 42).

2. Realizar una racionalización para “mantener solamente aquellos espacios que sean necesarios, evitar la duplicidad de funciones, promover la integración y reforzar la coordinación entre ellos” (Ídem., pág. 43).
3. Redefinir los órganos de participación ciudadana. Es necesario una revisión y mejora de sus propósitos, composición y forma de funcionamiento. Para ello, se propone tener en cuenta los siguientes criterios:
  - a) Apertura: incorporar nuevos actores y/o plantear un funcionamiento más abierto en el conjunto de la ciudadanía.<sup>28</sup>
  - b) 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.
  - c) 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.
  - d) 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.).
  - e) 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. (Ídem., pág. 44)

En otra parte del documento resumen con la siguiente frase estos cambios que requieren las estructuras participativas tradicionales:

Necesitamos desarrollar estructuras más ligeras, más flexibles en su funcionamiento, abiertas a la incorporación de nuevos actores y menos reglamentadas (Ídem., pág. 43).

---

<sup>28</sup> En referencia a este punto, podía haberse mencionado también la conveniencia de abrirse a otras redes dentro y fuera del municipio.

4. Redefinir los mecanismos de participación ciudadana. En este ámbito también se determinan una serie de criterios con el objetivo en común de promover mecanismos *ad hoc* orientados a la acción:

- a) Selección cuidada de la temática:

“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”. (Ídem., p.44)

- b) Selección cuidada del diseño metodológico. El hecho de diseñar procesos participativos que sean temporales y no permanentes facilita su adaptación a las características de cada problemática y de cada momento.

Por otro lado, los autores destacan que:

“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.” (Ídem., p.44)

Para alcanzar este equilibrio de intereses y puntos de vista, lo conveniente es partir los procesos participativos con la coproducción o elaboración participativa del diseño metodológico de los mismos.<sup>29</sup>

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. (Ídem., p.46)

En referencia a cuestiones más concretas, abogan por “diseños más simples, acordados con la sociedad civil y con objetivos claros y tangibles” (Ídem., p.45).

También proponen abordar aspectos metodológicos novedosos, como la escucha activa (incluyendo el uso de herramientas digitales) y la rendición de cuentas, junto con aspectos más tradicionales, como la planificación estratégica.

---

<sup>29</sup> Subirats afirma al respecto: “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”. La sociopraxis y otros métodos como la IAP tienen este mismo planteamiento, y además, como se mostrará posteriormente, lo han desarrollado metodológicamente y contrastado en la práctica a través de: 1) pasos metodológicos como la negociación inicial, 2) dispositivos técnicos y normativos como los auto-reglamentos o decálogos de la participación ciudadana, y 3) estructuras organizacionales como los Grupos Motores, las Comisiones de Seguimiento y las Asambleas.

Por último, consideran fundamental la inclusión de la participación en un número cada vez mayor de políticas públicas: “Si queremos que la participación institucional se mantenga, que sea sostenible, tiene que pasar a formar parte del ADN de la propia Administración” (Ídem., p.42).

#### **2.1.4. El rol de los movimientos sociales y la ciudadanía en general en los procesos de participación ciudadana**

En el año 2005 Garrido realizaba una reflexión citando a Mark Blaug sobre el rol desempeñado de forma predominante por los movimientos sociales y por los actores institucionales en relación a los procesos de participación ciudadana. (Garrido, Arnanz, Belmonte, Heras, & García, 2005):

Así, frente al impulso de la participación provocado únicamente por la necesidad de conseguir la legitimidad en el ejercicio del poder y para mejorar la eficacia en la gestión de lo público, se alzan las protestas y alternativas desarrolladas por los movimientos sociales y, en el caso de las ciudades, de los movimientos sociales urbanos, que reclaman una profundización real de la democracia y la transformación de la sociedad hacia mayores cotas de igualdad, justicia y sostenibilidad. Como señala Blaug (2002: 112), “Los ‘ingenieros’ empeñados en crear democracia, al visualizarla desde el punto de vista de las instituciones, impulsan soluciones institucionales de los problemas, ofrecen recursos cuyos hilos manejan y son incapaces finalmente de renunciar al poder de control que ejercen. La ayuda de esta clase pone fin al diálogo, exige participación dócil y da lugar a debates y reuniones que carecen fundamentalmente de interés. No debe sorprendernos, por lo tanto, que por mucho que las reformas democráticas procuren por todos los medios reducir los costes y ampliar las oportunidades de participación, un problema repetido de las soluciones que propone la ‘ingeniería’ democrática origina que la gente, en realidad, no participe” (Garrido, Arnanz, Belmonte, Heras, & García, 2005, pág. 62).

Teniendo en cuenta esta reflexión y lo expuesto en páginas anteriores, los actuales llamamientos a la participación por parte de las instituciones públicas tienen el reto y la necesidad de resultar suficientemente estimulantes para gran parte de la ciudadanía, y al mismo tiempo generar credibilidad y confianza entre sectores ciudadanos que se muestran aún recelosos de las intenciones, el compromiso, el procedimiento o el alcance de este tipo de iniciativas institucionales.

En general, el nivel de implicación de la población cuando hay en marcha una experiencia de participación ciudadana ha sido muy escaso.

Por ejemplo, en España la participación en unas elecciones suele rondar el 70% del censo electoral cuando el voto no es obligatorio, y un 40%-50% si se trata de un referéndum. Sin embargo, el nivel de participación obtenido en consultas realizadas en experiencias de participación ciudadana ha sido muy inferior.

En la ciudad de Madrid se realizó entre los años 2005 y 2008 consultas en los distritos para priorizar propuestas incluidas en los Planes de Acción de la Agenda 21 local. En total participaron 14.400 personas (un 0,44% de la población). Posteriormente, en el año 2016 de nuevo en Madrid se consultaron a la ciudadanía a través de internet las propuestas de inversión para los presupuestos participativos, participando en esta ocasión 45.522 personas (un 1,39% de la población) (Ayuntamiento de Madrid, 2016).

Según Villasante, cabe matizar que una buena participación no requiere obligatoriamente de un número amplio de personas implicadas (Villasante, 2017). Por ejemplo, para algunas personas una asamblea de barrio con la asistencia de 300 personas podría parecerles una escasa implicación teniendo en cuenta el número total de habitantes. Sin embargo, para otras la implicación ciudadana en este caso sería buena teniendo en cuenta también otros factores importantes para medir la participación como: el número de asistentes a convocatorias anteriores, la heterogeneidad del colectivo, o si el grado de satisfacción e implicación es alto porque la reunión resulta ser constructiva, deliberativa, colaborativa,..<sup>30</sup>

El grado o intensidad de implicación de la ciudadanía también se muestra débil en un gran número de experiencias de participación ciudadana. Sobre todo en los momentos en los cuales se requiere un mayor esfuerzo, como por ejemplo para la asistencia a un taller o la intervención en una deliberación, al no ser que haya un interés o aliciente relevante que compense dicho esfuerzo.

La experiencia muestra que los grados de implicación que se dan en los procesos participativos no son homogéneos entre toda la ciudadanía, y los motivos de ello es algo que conviene indagar en cada caso. Por ejemplo, en un proceso participativo las actitudes y respuestas pueden variar mucho entre el tejido asociativo tradicional, colectivos sociales emergentes y la ciudadanía en general. También entre jóvenes y mayores, hombres y mujeres, residentes en un barrio o en otro, etc.

Hay varios motivos que pueden explicar el escaso nivel y grado de implicación de la ciudadanía. Algunos de estos motivos se encuentran directamente en los propios ciudadanos y sus circunstancias: falta de interés, de tiempo disponible y de cultura participativa. Otros motivos tienen que ver con posibles características del proceso de participación ciudadana, como por ejemplo: escasa difusión, falta de credibilidad, los temas tratados y/o los métodos

---

<sup>30</sup> Según Villasante (2017), lo ideal en un proceso participativo no son afluencias masivas de gente sino, como ha sucedido en numerosas ocasiones con determinados movimientos sociales de cierto éxito, un número habitualmente reducido y plural de personas (en torno a un 1%-5% de la población) crea ideas y acciones (en ocasiones, a partir de grupos motores aún más reducidos...) que resultarán especialmente innovadoras y motivadoras a para un conjunto amplio de la sociedad (70%-80%). Previamente, dichas ideas y acciones serán dadas a conocer por estos mismos motivos y de forma espontanea por un grupo de personas que, aunque no son tan activistas como aquel grupo promotor inicial conformado por el 1%-5% de la población, sí se caracterizan por mostrar un especial interés por la marcha del proceso (este grupo de "simpatizantes" suele rondar el 20%-30% de la población). La sociopraxis es un método cuyos procedimientos y dispositivos han de facilitar que las experiencias participativas diseñadas sigan este mismo proceso descrito.

aplicados no motivan, demasiada complejidad, no se dan facilidades, no hay continuidad, existencia de restricciones, etc.

A pesar de lo dicho hasta ahora, el rol de la ciudadanía en los procesos de participación ciudadana ha sido y es fundamental. En primer lugar, en ocasiones coincide que gobiernos que asumen el poder se muestran más decididos a la promoción de la democracia participativa cuando han estado anteceditos por un periodo de movilizaciones y presiones sociales. Es, por ejemplo, el caso en España de “los ayuntamientos del cambio” y el 15-M y otras movilizaciones posteriores, o en el caso de Ecuador, lo sucedido entre la “Revolución ciudadana” emprendida por Alianza País y liderada por el Presidente Rafael Correa y las movilizaciones sociales previas a la Constitución del año 2008. Sin la ciudadanía y los movimientos sociales como elemento de presión, las administraciones públicas suelen tender más a la satisfacción de los intereses de otros grupos de presión.

Dicho de otra manera, la conclusión es que paradójicamente parece que la participación social es fundamental e influye en el surgimiento de la participación ciudadana. Por este motivo, si una experiencia de participación ciudadana genera el retraimiento de la participación social, como sucede en algunas ocasiones con la “institucionalización de la participación” o la criminalización de la protesta (Salazar, 2013), probablemente esté perjudicando a sus posibilidades de volver a emerger en el futuro.

En segundo lugar, el hecho de que la ciudadanía no se implique en los procesos de participación ciudadana no tiene que significar siempre que la ciudadanía no participa o que no tiene interés por los asuntos públicos. La ciudadanía también puede participar de otra manera (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010), con fórmulas más o menos democráticas no instituidas de colaboración y acción colectiva en los ámbitos de la participación social o de las interacciones cercanas y cotidianas. Por tanto, uno de los retos es hacer los procesos de participación ciudadana lo más atractivos, útiles e interesantes posible para la ciudadanía.

## **2.2. Revertir las dinámicas actuales de las políticas públicas a nivel local**

Resulta conveniente conocer en profundidad las dinámicas actuales de las políticas públicas a nivel local, si se tiene la determinación de implementar con éxito políticas públicas orientadas hacia una democracia más participativa. Dicha determinación supone reformular las lógicas y relaciones sociales imperantes en las actuales políticas públicas a través de un nuevo paradigma que incluya nuevos discursos, asignaciones de valor y praxis.

Este apartado, por tanto, pretende analizar cómo se están llevando a cabo las políticas públicas en el ámbito local desde el punto de vista de diversos expertos, centrándose en los principales debates actuales sobre dicha práctica social. A partir de ahora y en los sucesivos

capítulos se irán determinando las posibilidades que ofrecen el enfoque y la práctica de los métodos participativos de revertir esta realidad social en favor de unas políticas públicas más ajustadas a la democracia participativa.

### **2.2.1. Revirtiendo dilemas respecto al presente y futuro de la gestión pública local**

A continuación se plantearán algunos dilemas sobre la gestión pública, especialmente en el ámbito local, a partir de determinadas reflexiones hechas por Subirats y otros autores.

#### **A) Dilema entre el enfoque técnico y el enfoque político**

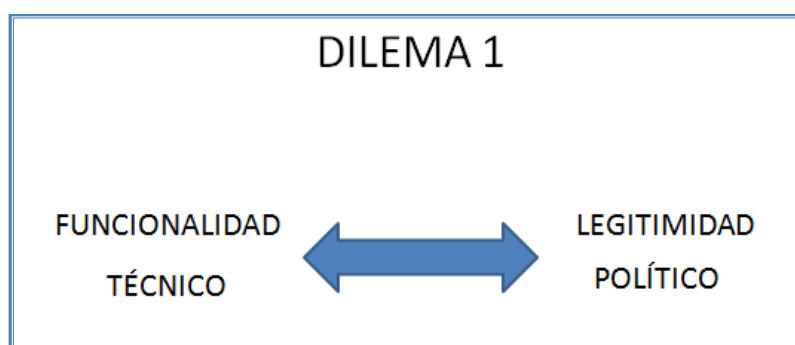
Tal como se comentó en el Capítulo I, en la actualidad se dan ciertas contradicciones en los convencionales sistemas políticos democráticos. Nunca antes como ahora ha habido una extensión tan amplia de la democracia, por el número de países que se reclaman como democráticos en su forma de funcionar. Se puede afirmar que la democracia está bastante asentada como sistema político, pero sin embargo al mismo tiempo crecen muchas dudas sobre su legitimidad y calidad. En este sentido, existe en general cierto descontento con la calidad real de esa democracia en su funcionamiento normal. Esto significa que la democracia no está cumpliendo con todas las expectativas de la gente.

Por consiguiente, tal como afirma Norberto Bobbio en su libro “El futuro de la democracia” (Bobbio, 1986) pueden diferenciarse dos nociones distintas de democracia. Por un lado, la democracia como normas de funcionamiento enmarcadas en reglas básicas sobre principios de legalidad. Esta es una noción “restrictiva” de democracia. Por otro lado, la democracia como valores. (Tilly, 2010)

Según Subirats, la gestión democrática no sólo debe funcionar (ser eficaz, eficiente, etc.), sino también cumplir las expectativas respecto a los valores democráticos demandados por gran parte de la ciudadanía (transparencia, justicia, igualdad, etc.). Por eso, la gestión pública no puede quedar al margen del debate de la política, que es la tendencia actual, pero tampoco poner el foco exclusivamente en lo político porque esto puede provocar cierta “parálisis” y falta de resolutiveidad (Subirats, 2015).

Subirats afirma que ha habido una tradición histórica en la gestión pública desde el Presidente de los EEUU W. Wilson (1913-1921) de separar el campo de la política de la gestión, y considera que es muy difícil separar la relación existente entre fines (racionalidad sustantiva) y medios (racionalidad formal), y que en la gestión pública en general las cosas deben de funcionar y al mismo tiempo contar con legitimidad, siendo lo conveniente encontrar el equilibrio entre estos dos aspectos. Es decir, no dejar de ser “politécnico”, que es una mezcla entre lo político y lo técnico, y abogar por una “gestión politizada” (que no significa “partidificada”).

### Ilustración 3: DILEMA ENTRE EL ENFOQUE TÉCNICO Y EL ENFOQUE POLÍTICO



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

¿Qué superaciones pueden plantearse a este dilema 1 desde la lógica de los multilemas y los ejes emergentes usada en el método de la sociopraxis (Observatorio Internacional CIMAS, 2005)? En este caso, una acción conveniente para llevar a la práctica la “gestión politizada” sería establecer inicialmente a la puesta en marcha de políticas públicas un proceso colectivo de reflexión donde se determine qué tipo de funcionalidad y legitimidad se desea aplicar.

Es interesante en estas reflexiones superar los convencionalismos existentes a la hora de hacer valoraciones sobre lo funcional y contemplar también aspectos que van más allá de lo material. Aspectos que tienen que ver, por ejemplo, con lo emocional, relacional, vivencial, motivacional, etc. y que incluso actualmente algunas prácticas empresariales “vanguardistas” ya consideran importantes y contabilizan estos aspectos como “valores o activos intangibles”. De la misma manera, superar también convencionalismos a la hora de acordar valores y objetivos políticos, y no quedarse enquistados y eternamente enfrentados por determinados prejuicios, sectarismos y posiciones partidistas.

Desde un enfoque basado en la sociopraxis hay otra manera de conjugar lo funcional con lo legítimo (lo técnico con lo político) en mayor medida de lo que se hace actualmente y de manera más beneficiosa para la ciudadanía. Sería a través de un mayor cuestionamiento, apertura y deliberación de temas mediante una acción concreta, que es la inclusión real de la ciudadanía como actor social protagónico en el diseño, planificación y gestión de las políticas públicas.

#### **B) Dilema respecto al uso de las nuevas tecnologías**

Zygmunt Bauman afirma que estamos viviendo un cambio de época y no una crisis (Bauman, 2007). Parafraseando a Gramsci, lo característico de un cambio de época es: que lo viejo tarda en morir, lo nuevo tarda en aparecer, y en medio surgen los “monstruos”.

El avance de internet ha supuesto cambios cualitativos importantes. Un cambio positivo es que tradicionalmente en la sociedad de masas la ciudadanía asumía principalmente un rol de destinatario de información a gran escala, más que de productor o difusor de la misma. Los agentes que hasta ahora han tenido mayor protagonismo en la comunicación (como por

ejemplo las grandes corporaciones de prensa, radio y TV, los gobiernos, determinados partidos políticos y organizaciones sociales y expertos/as) ven ahora amenazado su protagonismo en la producción, difusión y control de la información, al mismo tiempo que paradójicamente cada vez utilizan más internet como fuente y destino de su información.

Por lo contrario, algunos de los inconvenientes del auge de internet tienen que ver con el efecto de saturación y la credibilidad de la fuente de origen.<sup>31</sup> De ahí la conveniencia, como internautas y ciudadanos/as global insertos en el avance de la sociedad informacional (Castells, 2002), de reflexionar sobre los criterios de selección e interpretación que utilizamos en las interacciones que se dan en nuestras, cada vez más determinantes, redes virtuales (Bauman, 2007).

En concreto, respecto al reto del cambio tecnológico Subirats señala que el uso de internet está alterando las relaciones de producción y de consumo, cuestionando o haciendo desaparecer a “intermediarios” (Subirats, 2011). Otro cambio sustancial que ya se apuntó en páginas anteriores es que la ciudadanía, concebida antes en términos comunicativos como “público” o “receptores”, adquiere cada vez una mayor posibilidad potencial de ser también productores y difusores de información, apareciendo así oportunidades para desbordar las lógicas, relaciones y mensajes que actúan como hegemónicas en la comunicación.

Actualmente internet posibilita ahora más que nunca la práctica de la democracia directa a través de la realización de consultas, posibilitando que los tradicionalmente ausentes actualmente puedan estar presentes. Al respecto, Subirats recomienda no confundir la democracia directa con la democracia instantánea. Los inconvenientes de la democracia instantánea son las preguntas que se hacen o la falta de deliberación y reflexión, como ya se señaló que sucede con muchas prácticas participativas actuales. Para ello, sugiere partir de la creación de un diagnóstico (definición de problema) compartido.

La gestión pública está en el dilema de introducir internet como simple herramienta o, más allá, como una herramienta estratégica para el cambio de muchos procedimientos convencionales. Las nuevas tecnologías están generando cambios estructurales de enormes dimensiones que hay que analizar y sobre los que hay que intervenir, más allá de prejuicios o discursos hegemónicos ciberooptimistas o ciberpesimistas. También las administraciones públicas tienen que promover debates y acuerdos en la sociedad sobre un tema esencial: ¿Cómo distribuimos los costes y los beneficios de la tecnificación?

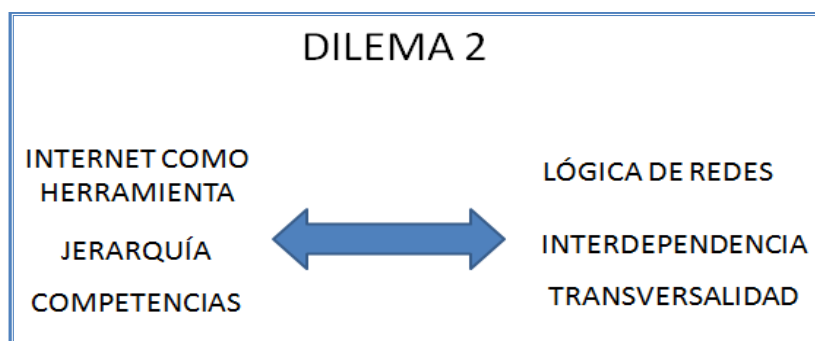
---

<sup>31</sup> El efecto de saturación hace referencia al proceso por el cual situaciones que antes nos podían parecer impactantes y que generarían inmediatamente emociones y juicios de valor, ahora nos hemos habituado a ellas y nos resultan más indiferentes.

En cuanto a la credibilidad de la fuente de origen de información obtenida en internet, es verdad que, dadas las posibilidades de anonimato y de amplitud de difusión características de este medio, se hace casi imposible poder exigir una rendición de cuentas al sujeto o entidad que da origen a la información, así como a todos los agentes que intermedian en la difusión de dicha información. Por este motivo, para afrontar posibles sospechas respecto a la credibilidad de una información, será iniciativa del propio internauta contrastar dicha información y buscar otras fuentes dentro y fuera de internet.

El 15-M y otros movimientos políticos muestran canales de relación y comunicación que no han sido los habituales. Esto altera las estructuras clásicas de funcionamiento de la administración y algunos de sus principios básicos como son la jerarquía y las competencias, con lógicas de redes que funcionan de manera muy distinta. Gobierno o gestión en red significa interdependencia, que “yo sólo no puedo”. Esto supone aplicar la transversalidad en las políticas, algo muy difícil en la administración pública teniendo en cuenta que una característica de ella son las distinciones por jerarquía y competencia.

Ilustración 4: DILEMA RESPECTO AL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

Subirats afirma que “es complicado hacer el tránsito entre lo que tenemos, que comienza a ser obsoleto, con lo que entendemos que tenemos que hacer” (Subirats, 2016). A continuación, se mostrará que desde la sociopraxis se pueden trasladar algunas lógicas y métodos para afrontar este tránsito en la gestión pública local, aun partiendo del hecho de que existen dificultades para ello, entre las que se encuentran, por ejemplo, las resistencias y resiliencias de los actores sociales que más se benefician de su hegemonía en las actuales relaciones de comunicación.

En primer lugar, señalar que la ruptura con este tipo de gestión pública tradicional debe darse tanto a nivel intra-municipal como extra-municipal. A nivel intra-municipal, mediante la realización de un autodiagnóstico como organización y la implementación posteriormente de un modelo participativo de administración pública que vaya aminorando relaciones asimétricas características del ámbito laboral y de los partidos políticos, y acentuando lógicas de red más simétricas, colaborativas, funcionales (resolutivas) y democráticas (transparentes, deliberativas, etc.).

A nivel extra-municipal mediante procesos de democracia participativa a través de la planificación participativa y generación de redes e iniciativas democráticas de base. Así se van aminorando las diferencias de jerarquía y competencias que se dan entre los diferentes actores sociales presentes en una comunidad (políticos, técnicos, empresarios, medios de comunicación, universidades, organizaciones sociales, jóvenes, mayores, mujeres, niños, etc.) y van aumentando su protagonismo formas de pensar y actuar más democráticas y basadas en la toma de decisiones compartida, la corresponsabilidad y la cogestión. Esto puede impulsarse mediante la generación de amplias alianzas y nuevos conjuntos de acción que estén: Primero, basados en lógicas de redes. Segundo, constituidos por distintos tipos de actores sociales (afines, diferentes y ajenos). Tercero, conformados en torno a ideas-fuerza generadas

colectivamente y que son atractivas por ser al mismo tiempo necesarias, motivadoras y operativas.

Subirats propone algo similar: “Plantear reformas concretas sobre temas concretos desde una lógica donde se conformen alianzas basadas en una voluntad de igualdad” (Subirats, 2016).

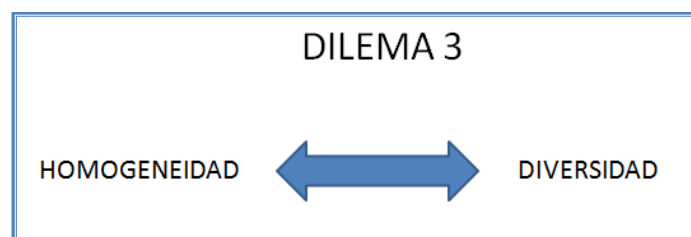
Lo característico también de las ideas-fuerza es que suponen acciones novedosas que revierten convencionalismos que no resuelven los problemas comunes que vive la ciudadanía.

En el capítulo de la tesis dedicado al análisis del casos de la Agenda 21 de Pinto se describe el Foro de Sostenibilidad que se creó como ejemplo de una red conformada por actores sociales de distinto tipo (políticos, técnicos, organizaciones sociales, ciudadanos/as a título individual), y donde se han llevado a la práctica desde el año 2002 hasta la actualidad formas alternativas de gestión pública local.

### **C) Dilema entre la homogeneidad y la diversidad**

Desde la expansión de los regímenes democráticos en el siglo XIX y la distinción entre derechos de primera y de segunda generación se viene hablando de la tensión entre igualdad y libertad. Esto sigue existiendo, pero hay una nueva tensión por el reconocimiento de nuevos derechos que tiene como base la diversidad social (opciones de sexualidad, consumo, étnico-culturales, religión, forma de pensar, etc.). Se percibe una reivindicación ciudadana cada vez mayor del reconocimiento a la diversidad, y sin embargo lo predominante en la administración pública sigue siendo la lógica burocrática weberiana donde uno de los principios característicos que se aplica es la homogeneidad, es decir, pensar que la calidad es tratar a todos igual.

Ilustración 5: DILEMA ENTRE LA HOMOGENEIDAD Y LA DIVERSIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

Según Subirats, el error es que consideramos como sinónimos los conceptos de igualdad y homogeneidad. En realidad, lo contrario de igualdad es desigualdad, y lo contrario de homogeneidad es diversidad. Igualdad y diversidad son valores igualmente perseguibles. Hay que intentar responder a la especificidad de la diversidad. Hay que abordar la tensión existente entre universalidad y focalismo, procurando alcanzar equilibrios o formulas originales y de máxima satisfacción. Subirats afirma, con gran acierto, que esto será más fácil si las administraciones públicas trabajan con mayor proximidad a la gente, porque de esa manera tendrán información más fiable, así como mayor capacidad de actuar de forma integral y transversal (Subirats, 2016).

No obstante, gestionar desde el reconocimiento de la diversidad tiene sus dificultades. Aún trabajando la administración pública con mucha proximidad a la gente y creyendo tener la información más fiable posible, pueden existir actitudes de rechazo y descontento entre algunos colectivos que sigan percibiendo “favoritismos” o “exclusiones” por parte de la administración, debido a que ciertos componentes de subjetividad siempre estarán presentes tanto en la administración pública y la norma jurídica, como en el resto de colectivos. Especialmente si la administración opta por un papel centralista de dirigir, en vez de asumir la lógica de red y procurar dar más autonomía a los colectivos que componen dicha diversidad.

La idea sería promover entre ellos fórmulas colaborativas y articuladoras en torno a ideas-fuerza que contrarresten en parte la individualidad hegemónica, y no en torno a principios de unificación y homogenización fundamentados muchas veces en aspectos identitarios, ideológicos o “rationales/técnicos”.

¿Qué otros criterios se pueden seguir para gestionar los asuntos comunes con una mayor consideración por la diversidad y al mismo tiempo de forma exitosa? Las movilizaciones del 15-M fueron una muestra de prácticas igualitarias dentro de un colectivo muy plural en cuanto a actores sociales y reivindicaciones. El 15-M resolvió las dificultades que en muchas ocasiones se dan para compaginar el respeto a la diversidad por un lado, y la capacidad de colaborar y actuar de forma común por otro. Algunos criterios característicos y novedosos del 15-M fueron (Villasante, 2014):

- La proliferación de grupos auto-organizados en distintas temáticas, como por ejemplo en servicios, ecología, economía social, etc.
- La inclusividad en torno a la idea de “los de abajo contra el 1%”, y la ausencia de sectarismos o ideologías e identidades “cerradas”.
- La puesta en práctica de la inteligencia colectiva y la creatividad social a través de grupos amplios (asambleas) o más reducidos (“grupos motores”).
- Aplicación de una lógica de cuidados y consensos: “vamos despacio, porque vamos lejos”.
- Uso de una comunicación horizontal y de marcas anónimas. En este sentido, destaca la utilización “viral” de la telemática y el surgimiento de “auto-convocatorias”.
- Más allá de los “representantes electos”, se incentivan las redes e iniciativas de base que demuestran su praxis democrática.

#### **D) Doble dilema sobre la descentralización**

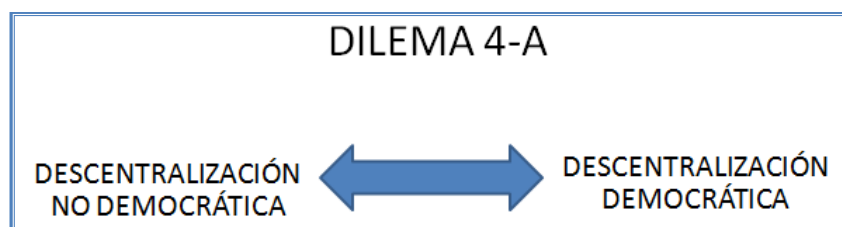
Un mayor acercamiento a la ciudadanía como se propone en el apartado anterior supone, entre otras cosas, descentralizar y esto, según varios expertos, es polémico. El análisis de

diversas experiencias realizadas en distintos contextos muestra que con la denominación de “descentralización” se han realizado prácticas muy diferentes e incluso antagónicas, por lo que el concepto puede ocultar agendas políticas de muy diferente tipo.

La descentralización puede convertirse en un instrumento para promover los intereses de ciertos grupos sociales en detrimento de otros grupos, puede alterar los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos y la redistribución de la riqueza, o puede ampliar o restringir la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel nacional y/o a nivel local. Es necesario, por tanto, considerar las motivaciones que podrían existir detrás de cualquier propuesta de descentralización, la identidad de los promotores de dichos planes, el tipo y la jerarquía de la autoridad a transferir, así como la probable identidad de los beneficiarios. Por otro lado, es necesario analizar los mecanismos institucionales y jurídicos que se usan para iniciar y desarrollar los programas de descentralización (Chavez, 2011, pág. 32).

La descentralización significa una cesión de poder a otros actores sociales por parte de un actor social central. Los poderes que suelen cederse en los procesos de descentralización tienen que ver con el acceso y distribución de recursos, y con la capacidad de legislar y tomar decisiones. Para garantizar que los efectos de la descentralización son lo más democráticos posibles, el empoderamiento y adquisición de nuevos poderes por parte de otros actores sociales debería hacerse con criterios de transparencia, igualdad, deliberación, atendiendo a la diversidad social y dando protagonismo a la base social (“a los de abajo”) y sus intereses. Todo lo opuesto a procesos de descentralización donde la cesión de poder se hace con criterios más bien “oligárquicos” y poco democráticos.

Ilustración 6: DILEMA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN (I)



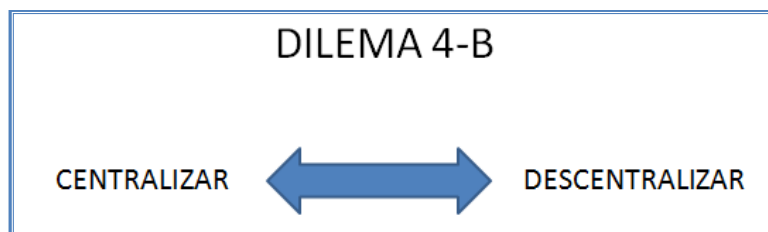
Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

También hay que tener en cuenta otros aspectos muy diversos en la descentralización, como por ejemplo que no se debería descentralizar sin redistribuir, porque es probable que haya colectivos o barrios con muy diferentes capacidades de acceso a recursos, o también las resistencias o conflictos que pueden generarse a consecuencia de los cambios en las relaciones de poder.

Según Subirats el dilema descentralizar-centralizar es incorrecto, y lo que deberían hacer los gobiernos es centralizar más y descentralizar más: centralizar más capacidades analíticas, de información, de evaluación, y descentralizar más capacidades de gestión y adaptación a los medios. Este planteamiento requiere trabajar en la gestión pública con sistemas más transparentes para que la sensación de pérdida de control sea relativa, y de esta manera hacer más viable y sostenible esta propuesta de centralizar y descentralizar al mismo tiempo.

Por consiguiente, los procesos de descentralización deberían ser ante todo democráticos, redistributivos y transparentes.

Ilustración 7: DILEMA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN (II)



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

### E) Dilema sobre la transparencia

En la explicación sobre el dilema expuesto anteriormente se ha destacado la importancia de la transparencia en los procesos de descentralización. Por lo tanto, resultará relevante reflexionar en este punto sobre los dilemas existentes actualmente respecto a la transparencia en la gestión pública, y cómo pueden afrontarse desde la perspectiva de la sociopraxis.

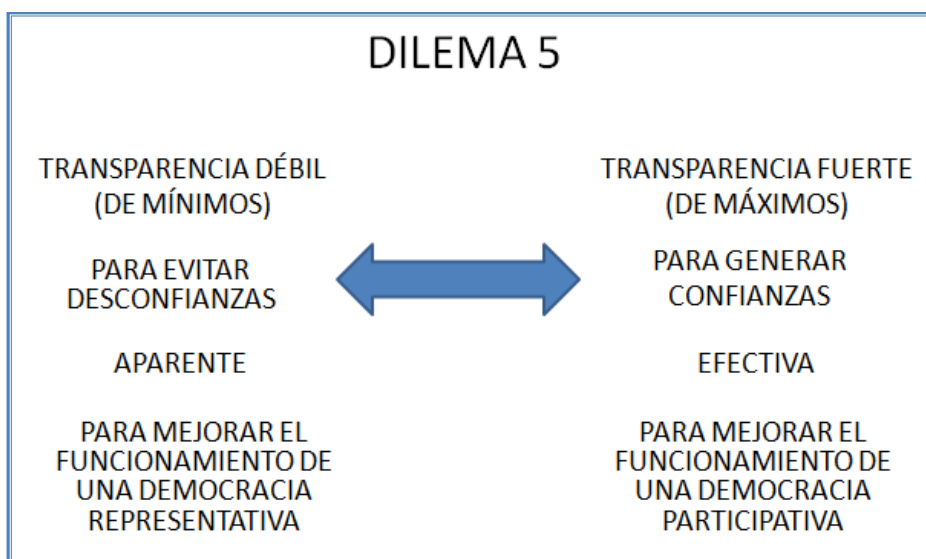
Retomando las reflexiones ya hechas, la recuperación de la confianza en la democracia sería posible con mayores dosis de transparencia, pero también de participación e implicación ciudadana. Las prácticas de democracia participativa no solamente son complementarias con la transparencia, sino que requieren de esta. La transparencia, entendida como acceso y posesión de información, es el primer peldaño para lograr democracias participativas, tal como muestra la “Escalera de la participación” elaborada por el Observatorio Internacional CIMAS (ver Capítulo III).

Desde una concepción “débil” del concepto de transparencia basada en una desconfianza, esta se limita tradicionalmente a controlar posibles disfunciones del sistema establecido de democracia representativa. Una concepción “fuerte” del concepto de transparencia se basa en un objetivo de “máximos” y no de “mínimos”. Es decir, significa dar un paso más adelante: establecer confianzas una vez implementadas las medidas que nos hayan permitido superar las principales desconfianzas.

Establecer mecanismos de transparencia, evaluación y recursos judicial permite que la gente pueda plantear sus elementos de contradicción con lo que están decidiendo las administraciones. Este tipo de desconfianza no es negativa, sino positivo porque genera lo que Rosanvellón llama “contrademocracia”: capacidades de la población de repensar y defender sus intereses, al mismo tiempo que se garantiza en mayor medida que los representantes ejercen como tales (Rosanvellón, 2008).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Quizás la elección del término por parte de Rosanvellón no es la adecuada respecto a la idea que se desea transmitir, que coincide más con otras posibles palabras como “prodemocracia”.

Ilustración 8: DILEMA SOBRE LA TRANSPARENCIA



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

La transparencia tiene una gran importancia hoy en día viviendo en una sociedad llamada “sociedad informacional” (Castells, 2002) y donde se asume comúnmente que “la información es poder”. En este sentido, la transparencia conlleva una cesión de poder en el ámbito de la comunicación. Partiendo que el emisor, como poseedor de la información, es el agente de poder frente al receptor o receptores, la transparencia o cesión del monopolio de la información son, por ejemplo, casos abstractos como los siguientes:

- El emisor cede información a los receptores en un momento y forma establecido previamente por el emisor.
- Los receptores pueden requerir información al emisor en el momento y forma que ellos consideren oportuno.
- La información es gestionada como un bien común y los propios usuarios la administran de forma efectiva. Como consecuencia, la distinción binaria entre emisor-receptor, y la característica asignación de status y roles a cada uno de ellos se vuelve difusa y queda diluida en la interacción que se da entre agentes implicados en la comunicación.

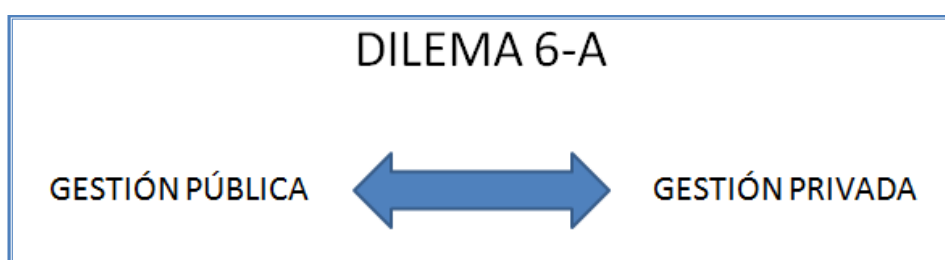
Como se puede observar en estos tres casos, no tiene el mismo valor cualquier tipo de práctica de transparencia, y por tanto de cesión de poder de los gobiernos en favor de un mayor empoderamiento por parte de la ciudadanía. Las respuestas al “quién”, “para quién”, “para qué” y “cómo” han de determinar el juicio de valor que se debe hacer a toda práctica considerada de transparencia política. Dichas respuestas deberían estar en consonancia con un modelo de comunicación democrático ideal al que aspiramos como sociedad, y que por tanto dicho modelo debería protegerse y promoverse desde las administraciones públicas.

## F) Dilema de la gestión público-privada o público-social

Ciertos autores (Gómez Bahillo, 2001) relacionan la revolución maquinaal con la revolución weberiana. Se habla de taylorismo en el ámbito productivo y económico y weberianismo o burocracia en el ámbito administrativo. Dos estructuras que se conciben desde la lógica “maquinaal”, para producción de bienes en masa la primera y para la producción de servicios en masa la segunda. Aunque según Subirats, a la lógica burocrática hay que añadir vestigios clientelares característicos de épocas anteriores a la modernidad.

El hecho es que en la actualidad se está cuestionando el sistema burocrático, pero sin alternativas claras de gestión pública que carezcan de males ya presentes en épocas pasadas (clientelismo, paternalismo, asistencialismo,...) o que vayan más allá de asociaciones público-privadas practicadas desde los años 80 y que “de ninguna manera constituyen la barita mágica que eliminaría todos los males provocados por el Estado y mejoraría la calidad y reduciría los costes de los servicios públicos” (Chavez, 2011).

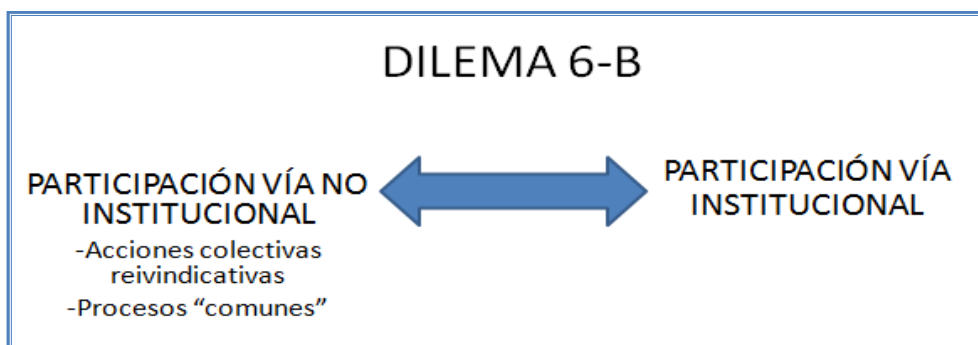
Ilustración 9: DILEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

Por otro lado, están los procesos denominados “comunes”. Esto es algo diferente a la gestión pública basada en “lógicas burocráticas”, y a los partenariados público-privados con “lógicas empresariales” que buscan ante todo la eficiencia. También distinto a procesos caracterizados por “lógicas paternalistas” que en la mayoría de las ocasiones podemos encontrar en el ámbito de la participación ciudadana, cuando esta tiene sólo una finalidad consultiva, y en el ámbito de la participación social, cuando esta sólo tiene una finalidad reivindicativa. En ambos casos, la responsabilidad final de la intervención recaer en la administración.

Ilustración 10: DILEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICO-SOCIAL

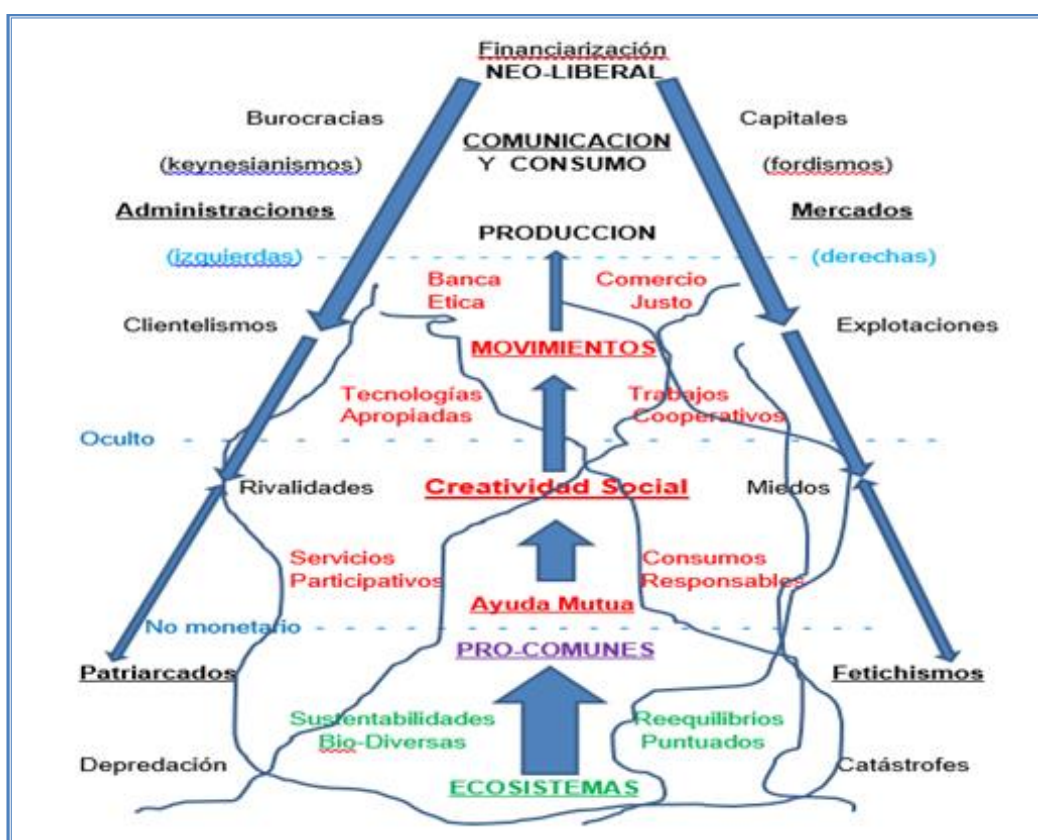


Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2016

Subirats reconoce tres características de los procesos “comunes”: Primero, solucionan problemas. Segundo, modifican las estructuras de poder (realmente público y común, no un “club de gente *cool*”). Tercero, son auto-gestionadas de forma duradera y sostenible: no dependen de un compromiso esporádico ni del apoyo institucional. Por tanto, se caracterizan, entre otras cosas, por el compromiso, el carácter público, la multidependencia y el apoyo mutuo (Subirats, 2016).

A continuación se muestra una ilustración elaborada por Villasante donde representa de forma más detallada las relaciones que se dan entre administración-mercado y ciudadanía y la existencia de diversas prácticas y conceptos en torno a las mismas.

Ilustración 11: RELACIONES ADMINISTRACIÓN-MERCADO-CIUDADANÍA. LUCHAS DE LA PIRÁMIDE DOMINANTE Y LOS MANGLARES RIZOMÁTICOS EMERGENTES



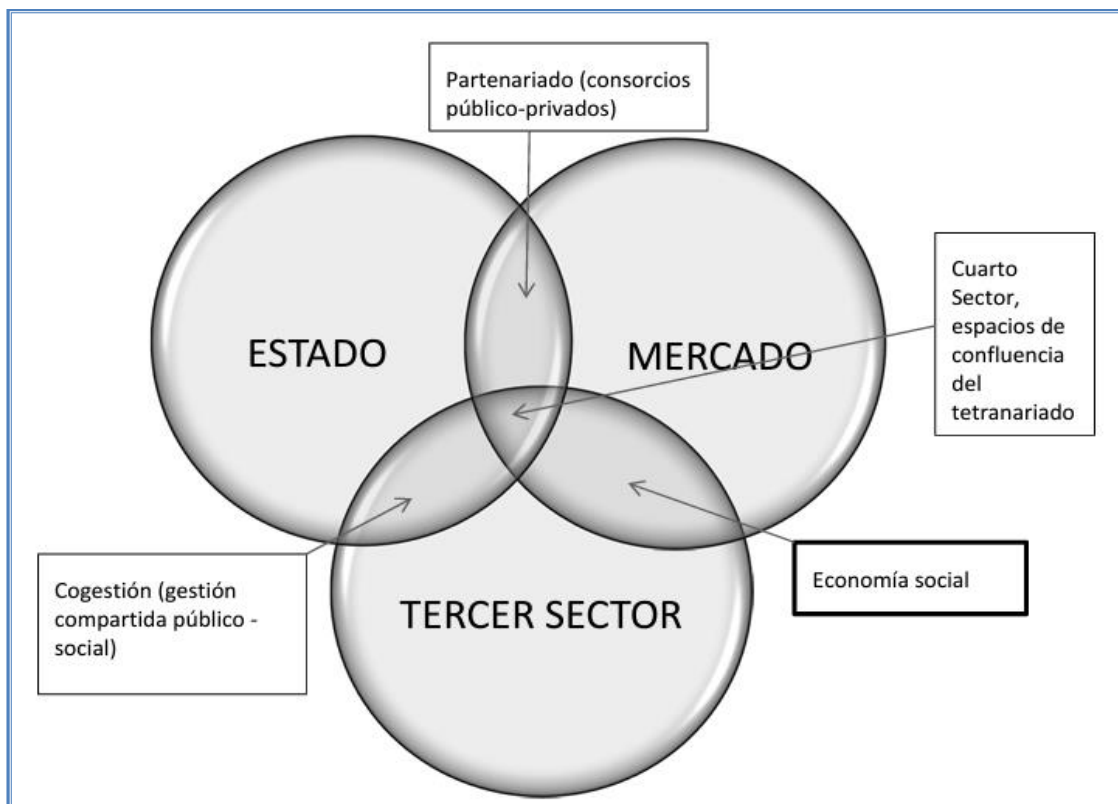
Fuente: Villasante, 2014

Según la ilustración, se podría interpretar que junto al eje central principal se dan vivencias situadas a izquierda y derecha (servicios participativos, consumos responsables, trabajos cooperativos, etc.) que, tomando como base el funcionamiento y equilibrio que representan los ecosistemas naturales, se van haciendo realidad en los ámbitos de la producción, el consumo y la comunicación. Un actor social característico de estas vivencias son los movimientos sociales, pero también lo son las gentes que en sus vidas cotidianas llevan a la práctica conceptos como el pro-común, la ayuda mutua o la creatividad social. Un aspecto característico de estas vivencias es que se practican en sentido opuesto o “contra corriente” a

los ejes laterales hegemónicos (administraciones y mercado), pero sin dejar de mantener ciertas interacciones con ambos desde una lógica reversiva.

Como se muestra en la siguiente ilustración, Alberich es otro autor que ha reflexionado en torno a la relación entre administración – mercado - ciudadanía y la existencia de espacios de confluencia en los tres sectores (el autor sustituye ciudadanía por tercer sector)

Ilustración 12: ESPACIOS COMUNES DE CONFLUENCIA ENTRE ESTADO, MERCADO Y TERCER SECTOR



Fuente: Alberich, 2018

De los espacios comunes de confluencia citados cabe destacar el que ocupa el lugar central y que el autor denomina como "tetranariado", porque está formado por los tres sectores citados más "las personas interesadas a título individual". En relación a ello, el autor afirma que "un ayuntamiento es el único ente que puede asumir el papel de dirigir-impulsar-coordinar el desarrollo integral del territorio, cooperando con lo que hacen los demás agentes", pero como "ayuntamiento relacional" más que la "administración dirigista-intervencionista" (Alberich, 2018, págs. 119-120).

Alberich considera que actualmente la existencia de un "cuarto sector" es algo que está en interrogantes por ser este un fenómeno nuevo y de difusa definición. La identificación de determinadas iniciativas con este nuevo "sector" (como por ejemplo la "economía colaborativa") es algo complejo y polémico. Más bien lo que se identifican con este "sector" hasta el momento son un cierto cruce de valores o visiones de cada sector. Alberich concluye realizando la siguiente reflexión:

Aun así, en la actualidad, resulta un tanto aventurado hablar de la existencia de un Cuarto Sector. Pero en el sentido de su construcción apuntarían las redes de economía social que trabajan colaborativamente con organizaciones no lucrativas y que son apoyadas por algunas administraciones públicas. Este nuevo tetranariado posibilitaría la creación de un Cuarto Sector que, al menos en España, apunta a estar conformado por:

- Empresas de Economía Social y de la Economía del Bien Común,
  - que trabajan en redes colaborativas con asociaciones y otras organizaciones no lucrativas, que aportan sus redes sociales, soporte publicitario –marketing social, prestigio, desarrollando nuevas responsabilidades sociales corporativas-
  - muy pegadas a lo local y a lo global simultáneamente, la “glocalización”,
  - y apoyadas directamente por Administraciones Públicas (soporte logístico, apoyo en infraestructuras, puntuación en contratación pública, etc.)
- (Alberich, 2018, págs. 135-136)

Retomando el dilema entre participación social y participación ciudadana y el que hace referencia a las posibles formas de gestión público-social, Subirats plantea algunas cuestiones sobre las que se profundizará en el siguiente apartado dedicado al concepto de coproducción de políticas públicas locales:

“El hecho es que la gente se ha buscado la vida para resolver problemas, muchas veces a través de un uso intenso de tecnologías de información, que la administración no ha llegado a resolver. ¿Por qué no unir esfuerzos?, ¿Por qué no hablar de co-producción o co-creación de políticas en vez de participación?” (Subirats, 2016, min.55)

Este autor sugiere, una vez más, partir de la creación de un diagnóstico o definición de problema compartido. También se requiere más transparencia. La coproducción o cocreación de políticas supone asumir más responsabilidades por parte de la ciudadanía, por lo que, como contrapartida, debería suponer asumir también más poderes de decisión.

Un indicador de que las metodologías participativas para la coproducción de políticas públicas local funcionan es cuando demuestran ser “puentes” que favorecen la interacción y corresponsabilidad entre el sector institucional y no institucional. Estos procesos carecen de sentido cuando no hay una implicación activa y plural en ambos sectores. En concreto, será fundamental la consecución de acuerdos y la cooperación entre el sector institucional (políticos y técnicos) y no institucional (entidades sociales y ciudadanía en general) en aquellos aspectos en los que se encuentran con predisposición a ello.

Como se mostrará en el punto 2.2.3., conviene recordar que la democracia participativa tiene otras formas también de influir de manera diferente y complementaria en las políticas públicas, las cuales han de ser reconocidas y respetadas, porque no todo pasa, o ha de pasar, por la coproducción de políticas públicas.

Pero antes de abordar de este asunto, en el siguiente punto se especificará qué es la coproducción de políticas públicas locales.

### 2.2.2. Hacia la coproducción de políticas públicas locales

Para la siguiente explicación sobre el concepto “coproducción de políticas públicas locales” se ha utilizado como fuente el documento de la Diputación de Barcelona ya citado anteriormente, “Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local”, elaborado en el año 2017 por un grupo de unas 30 personas formado por técnicos municipales, políticos y expertos, entre los que se encuentra Subirats.<sup>33</sup>

Este concepto está en consonancia con la adaptación de forma creativa y desde la perspectiva del compromiso social con los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos actuales. Más concretamente, el concepto atiende a los dilemas planteados en el punto anterior y la generación de respuestas y alternativas a los mismos desde los ámbitos institucionales y ciudadanos que se relacionan con las políticas públicas locales.

La coproducción de políticas públicas locales supone diluir las diferencias y fronteras establecidas entre participación ciudadana y participación social. Significa hacer juntos las cosas (entre la institución pública local y el resto de actores sociales del territorio).<sup>34</sup>

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

---

<sup>33</sup> El concepto de coproducción de políticas públicas es muy reciente, y de momento está muy vinculado al autor Subirats. En la actualidad es difícil encontrar menciones al mismo por parte de otros autores diferentes o instituciones. Sin embargo, las ideas y propósitos de fondo que supone este concepto ya se expresaban con algunas similitudes por parte también de otros autores desde los años 90. En este sentido, se observan paralelismos con las nociones de “corresponsabilidad”, “gestión compartida”, “cogestión”... que varios autores utilizan para definir los últimos peldaños de las distintas versiones existentes de “escalera de participación”. La cogestión, al encontrarse en los peldaños superiores, incluiría aspectos “situados más abajo” como la transparencia, consulta, deliberación, toma de decisiones,... así como otras funciones integradas en una concepción genérica de la gestión, como son las tareas de diagnosticar, planificar, ejecutar, monitorizar,..., y que pueden realizarse de forma cíclica. Otro antecedente lo representa Julio Alguacil: “Una nueva cultura de la intervención pública debería, bajo los principios de consenso y negociación, encaminarse a permitir y motivar la autogestión de proyectos, poniendo los recursos necesarios para que las asociaciones puedan asumir cada vez mayor número de responsabilidades, velando, por otro lado, por su transparencia y naturaleza pública” (Alguacil, 2000, págs. 172-173) Debido a este hecho, la investigación considera pertinente poner el foco de atención actualmente en procurar avances en métodos y prácticas que nos permitan acercarnos a estas ideas y propósitos, partiendo del hecho de identificar las dificultades e incertidumbres que supone su implementación y analizar las respuestas que pueden ser de mayor utilidad.

<sup>34</sup> El concepto de coproducción de políticas públicas locales tiene mucho en común con el concepto de “cooperación público-social” utilizado por el Ayuntamiento de Madrid, desde el Área de Gobierno que desde el año 2015 tiene este nombre. Precisamente una posible evaluación, por un lado, del Programa de Gobierno y de la Ordenanza de Cooperación Público-Social del Ayuntamiento de Madrid (aprobada el 30 de Mayo del 2018), y por otro lado, de la de las acciones realizadas por esta Área desde el 2015 serviría para ver retos, logros, dificultades, contradicciones, dudas, etc. que tiene hoy en día, y en el contexto de un municipio de las características de la Ciudad de Madrid, la aplicación de ambos conceptos similares. Es difícil encontrar otras fuentes que hagan referencia al concepto “cooperación público-social”, que no equivale a algunos partenariados entre administración pública y organizaciones que se auto-identifican con el “tercer sector” donde han predominado “lógicas empresariales” (Chavez, 2011). Sucede lo contrario que con el concepto “cooperación público- sector privado”, binomio que sí está más desarrollado desde hace tiempo en la teoría y en la práctica. Para cerrar el círculo, también puede reconocerse la existencia de cierta “cooperación privado-social” representada por la práctica de la denominada Responsabilidad Social Corporativa (RSC) cuando el liderazgo es del mercado, y la práctica de la Economía Social cuando el liderazgo es de entidades y colectivos sociales.

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 (Ídem., p.25).

La coproducción supone hacer “cosas” que corresponden a la dimensión de lo público, entendiendo “lo público” en un sentido amplio, y que no se limita estrictamente a lo institucional.

Un elemento central en la coproducción 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 (Ídem., p.25).

Estas “cosas que se hacen juntos” desde la coproducción tienen como finalidad resolver los problemas colectivos.<sup>35</sup>

En relación a dicha finalidad, la sociedad civil ha demostrado también su capacidad resolutive, especialmente en aquellas ocasiones en las que la excesiva burocratización del aparato institucional ha restado a este su capacidad resolutive. Por ello, se evidencia que los expertos no solamente son los técnicos y académicos, sino también los expertos vivenciales, la ciudadanía que es capaz de resolver problemas colectivos desde la cotidianidad o desde la “innovación social”.

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 (Ídem., p. 29).

La coproducción de políticas públicas locales se caracteriza porque se trabaja desde una lógica de red donde no hay jerarquías, y lo que predomina es la horizontalidad. Esta es una gran diferencia respecto a los procesos de participación ciudadana, donde los actores institucionales (técnicos y políticos) generalmente han desempeñado un rol central. En esta ocasión, el máximo rol asumido por un ayuntamiento es el asumir cierto liderazgo como facilitador o articulador.

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 (Ídem., p.24).

---

<sup>35</sup> Cabe matizar desde la perspectiva de la sociopraxis que el fin de la acción colectiva no solamente puede ser la resolución de problemas (dolores), sino también la satisfacción de carencias y deseos (placeres) (Hernández Hernández, 2010).

Otra característica es la predominancia de la lógica colaborativa frente a la lógica competitiva. Esta última lógica no solamente ha favorecido la permanencia de prácticas paternalistas, asistencialistas y clientelares, sino también ciertas formas de privatizar determinados ámbitos públicos que no han resuelto los problemas colectivos o que han generados otros nuevos.<sup>36</sup>

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 (Ídem., p. 28).

La coproducción no excluye de partida a ningún tipo de actor social, se emprende con todos los actores y específicamente en función del proyecto y el contexto concreto. No solamente porque se realiza trabajando en red desde la lógica colaborativa y con la finalidad de resolver problemas colectivos, sino también porque busca el empoderamiento (un cambio en las relaciones de poder, cediendo protagonismo a la sociedad civil) y la transformación social. En concreto, inicialmente admite de igual manera a las viejas organizaciones y a los nuevos colectivos informales, tanto a la sociedad civil como a las empresas.

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 elementos fundamentales para que la coproducción tenga éxito (Ídem., p. 29).

Los autores distinguen la existencia de dos relatos diferentes en relación a la coproducción de políticas públicas locales. Un relato basado en la lógica “eficientista” e instrumental y otro basado en la lógica del empoderamiento.

En cuanto a las formas de coproducir, los autores consideran que se pueden asumir diferentes formatos dependiendo del entorno y de la finalidad de cada requerimiento.

La coproducción es aplicable en todos los momentos que transcurren en la política pública, incluyendo el momento más inicial posible, el de diseñar el propio proceso de coproducción.<sup>37</sup> Se puede hablar de co-diagnosticar, co-planificar, co-decidir, co-gestionar,.. Sin embargo, consideran que la coproducción se ha de aplicar más en la praxis (implementación de soluciones) que en la consulta.

Diferencian cuatro planos posibles para aplicar la coproducción: el individual (administración-ciudadano/a), el grupal (administración-grupo), el comunitario (administración-red) y el mixto (una agregado de los tres planos anteriores).

---

<sup>36</sup> Los autores consideran que una de las diferencias de la coproducción con la gobernanza es precisamente que en la coproducción el liderazgo del ayuntamiento es menor (Diputación de Barcelona, 2017).

<sup>37</sup> Este momento es el que equivale en la sociopraxis a la negociación inicial.

Continuando con la reflexión sobre las formas en las que puede realizarse la coproducción, aunque sin concretar mucho en ello<sup>38</sup>, los autores citan los posibles roles que puede desempeñar la administración en función del origen de la iniciativa y del reparto de liderazgos y funciones:

1. Rol promotor: la institución decide la realización de una determinada política pública y pide la colaboración o evaluación a otros actores sociales.<sup>39</sup>
2. Rol activador: la administración promueve el tema y articula la participación de diferentes actores sociales en torno al mismo.
3. Rol facilitador: la sociedad civil tiene la iniciativa y la administración la apoya de diferentes maneras posibles, o incluso simplemente la difunde o pone en valor.
4. Rol relacional: la iniciativa surge de ambos y la colaboración continúa perdurando en el tiempo.

En resumen, la coproducción consiste en una forma de hacer políticas públicas locales de manera colaborativa y en red, para solucionar problemas colectivos por parte de conjuntos amplios de actores sociales (entre los cuales se encuentra también la administración pública local) produciendo nuevas y mejores soluciones, y con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social.

Los autores ven como una de las principales dificultades para la coproducción la rigidez que impone el marco legal porque no facilita la adaptación a las circunstancias específicas, ni tampoco la flexibilidad y agilidad características del trabajo colaborativo en red.

En cuanto a los riesgos de la coproducción, los autores señalan la posible emergencia de casos de clientelismo y exclusión:<sup>40</sup>

- 1) Para evitar la aparición de clientelismos, favoritismos y subjetividades en torno a intereses electoralistas u otros, proponen que la administración actúe en todo momento en base a una estrategia establecida a priori.

---

<sup>38</sup> La falta de concreción a la hora de explicar cómo llevar a la práctica la coproducción deja intuir cierta incertidumbre metodológica por parte de los autores.

<sup>39</sup> Las características de este rol parecen aproximarse más a la práctica de la participación ciudadana convencional que a la coproducción.

<sup>40</sup> Otro riesgo posible es el de la tergiversación y desvirtualización del concepto en cuanto a la esencia de su definición y su forma de implementación en el supuesto de que este adquiriera mayor popularidad. Se ha observado en ciertos ámbitos de la política pública local que determinados usos de algunos conceptos, como “desarrollo sostenible”, o algunas prácticas, como “presupuestos participativos”, han terminado corrompiendo la esencia de los mismos (Observatorio Internacional CIMAS, 2015). Respecto al relato de la coproducción basado en la lógica instrumental, los autores advierten lo siguiente: “Entender la coproducción como una manera de ganar eficiencia y reducir costes es matar el mensaje” (Ídem., p. 28).

- 2) Los casos de exclusión podrían darse como consecuencia de las distintas capacidades de las personas y los actores sociales para resolver problemas y para desenvolverse con la lógica y los dispositivos característicos de la coproducción. Para evitarlo, los autores consideran fundamental que no se produzca por parte de la Administración una dejación de las responsabilidades que la norma jurídica le atribuye.

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 (Ídem., p.34).

### 2.2.3. El “cuadrilátero de la democracia participativa”

De lo expuesto hasta ahora se deriva el siguiente análisis. Desde la perspectiva del tipo de acciones que puede desempeñar un ciudadano/a como sujeto, se distinguen cuatro formas de democracia participativa complementarias entre sí, en lo que podría definirse metafóricamente como las cuatro esquinas del “cuadrilátero de la democracia participativa”.

De cada una de estas formas emergen unas acciones características, que terminan confluyendo en la parte central del cuadrilátero para hacer frente a las resistencias y “golpes” producidos por las consecuencias negativas en la sociedad de ciertos aspectos hegemónicos como la competitividad, individualidad, capitalismo, patriarcado, sectarismo, dogmatismo, violencia,... y determinadas acciones emprendidas por elites dominantes de tipo económico, político, mediático, religioso, armado, etc. en beneficio exclusivamente propio (Mills, 1957) y que todo ello rivaliza con la “democracia”, tal como exactamente se define el término en su esencia: “democracia = gobierno del pueblo”.

Estas cuatro formas de democracia participativa son:

1. Las acciones de reequilibrio de poder que garantizan para la ciudadanía el “buen funcionamiento” del sistema democrático (incluyendo también lo referente al sistema político representativo) y la protección de los derechos adquiridos y reconocidos en la normativa jurídica que puedan considerarse convenientes y/o beneficiosos para la sociedad actual, así como la reivindicación de nuevos derechos.

Acciones que tienen que ver con la promoción de aspectos como la transparencia, la división efectiva de poderes (incluyendo 4º y 5º poder), la pluralidad, la rendición de cuentas,... Incluye las acciones que pueden emprender instituciones como la judicatura, la administración, los partidos políticos, los medios de comunicación,... Pero también acciones de “reivindicación social”, de protesta y desobediencia civil ejercidas directamente por la ciudadanía para forzar medidas políticas más favorables

a los intereses de la base social y para combatir la discriminación hacia colectivos social, legitimándose generalmente estas acciones en base a derechos, necesidades y principios de justicia social.

Ambos tipos de acciones, las de reequilibrio y las de reivindicación, se encuentran agrupadas porque forman parte del discurso contra-hegemónico más recurrente y predominante, el primero desde una perspectiva más reformista y legalista, y el segundo desde una perspectiva más revolucionaria y combativa.

2. Las acciones que se definen como procesos “comunes” 100% instituyentes y ciudadanas en su origen y recorrido, y por tanto totalmente independientes de la institución. Son acciones de autogestión que realizamos desde nuestra identidad de ciudadano/a con gente con la que inicialmente no nos unía ningún vínculo afectivo, familiar o laboral. Según Sibirats, dichas acciones cumplen tres requisitos: atienden una necesidad o problema existente, modifican la estructura de poder dominante (son realmente públicas y comunes) y son autogestionadas (Subirats, 2017, min.53).
3. Las acciones de coproducción y corresponsabilidad en políticas públicas combinan la iniciativa ciudadana con la institucional, pudiendo tener su origen inicialmente en cualquiera de las dos.

En la segunda parte de la tesis se describen y analizan algunos casos de presupuestos participativos o agendas 21 locales que hacen uso de metodologías participativas, como la sociopraxis, para llevar a la práctica iniciativas de coproducción. Dichas iniciativas van más allá del carácter principalmente consultivo que caracteriza a muchas experiencias de participación ciudadana, aún estas denominándose igualmente presupuestos participativos o agendas 21 locales.

También iniciativas de democracia directa o semi-directa que cuentan con la implicación de la institución como referéndums, consultas públicas vinculantes, jurados vecinales / Núcleos de Intervención Participativa (NIPs),... estarían dentro de esta tercera tipología de democracia participativa.

En ocasiones se han realizado acciones con el calificativo de “participación ciudadana” que han supuesto un estancamiento o incluso retroceso de la democracia en un territorio. El motivo es que en la práctica han servido para: 1) legitimar los contenidos y las formas de producir de las políticas ya establecidas, o 2) anular o perjudicar (por ejemplo, mediante el descrédito) acciones correspondientes con alguno de los tres tipos ya explicados: reequilibradoras de poder / reivindicativas, procomunes o de coproducción (Salazar, 2013).

Para que las acciones que se consideran de coproducción de políticas públicas locales realmente tengan tal efecto requieren de metodologías diferentes a las utilizadas

convencionalmente. Es decir, estilos y dispositivos que respondan mejor a la enorme complejidad que supone este fin y que, por supuesto, sean respetuosos, complementarios e incluso promotores de los otros tres tipos de acciones anteriormente citados.

La coproducción tiene similitudes y diferencias con las acciones procomunes. Algunas similitudes son, por ejemplo, su característico estilo de desborde reversivo y creativo. También su accionar siempre tan dirigido a la resolución de problemas y a la satisfacción de expectativas emergentes en la cotidianeidad y espontaneidad del ámbito comunitario. Una diferencia con las acciones procomunes es su propósito de integrar, y no ignorar, al conjunto más amplio posible de actores presentes en la comunidad, incluyendo a actores institucionales (políticos y técnicos), y también a otros actores sociales percibidos como ajenos u opuestos, o incluso desconocidos.

4. La cuarta esquina del cuadrilátero ya no hace referencia al ámbito público/comunitario ni a nuestro rol de ciudadanos/as. Corresponde a acciones que los sujetos realizamos con la intención de democratizar en mayor medida aquellas relaciones de poder en las que estamos insertos como miembros de grupos e instituciones sociales que consideramos correspondientes al ámbito privado y donde interactuamos de forma cotidiana (escuela, hogar, familia, amistades, redes sociales, grupos de ocio, trabajo,...). De esta manera, existe la posibilidad de impulsar en nuestras vidas “organizaciones o instituciones sociales más democráticas”, y por consiguiente, como efecto agregado, “sociedades más democráticas”.

La idea es que la sociedad se hace más democrática no solamente democratizando las instituciones y relaciones comprendidas en el ámbito de las políticas públicas locales. Tampoco el límite para la plena democratización de la sociedad se encuentra en los procesos comunes u otros posibles ámbitos públicos ajenos en gran medida a la institución. Se puede ir más allá, y poner en práctica acciones de empoderamiento y relaciones más democráticas en aquellas instituciones sociales que más se sitúan en lo que consideramos como nuestro “ámbito privado”: pareja, familia, amistades, redes sociales, empresa, centro educativo, grupo deportivo, coro, comunidad religiosa, etc.

Esto ya se da en ocasiones. Generalmente mediante la aplicación de valores y criterios que los propios sujetos asocian a su “sentido común”, a su noción de “cuidar”, etc. y cuyo origen a veces se encuentra en tradiciones y pautas heredadas.

Son acciones colectivas desempeñadas en el ámbito privado y, como el resto de acciones colectivas, surgen por la existencia previa de un pensamiento colectivo. Precisamente el pensamiento colectivo está más presente y se da con mayor intensidad en este ámbito privado porque es donde interactuamos con aquellos sujetos (pareja, familia, amistades, etc.) con los que tenemos un vínculo de mayor confianza y afecto. No cabe duda de que este tipo de prácticas tiene componentes

más implícitos y personales que en el ámbito público, además de una mayor influencia de aspectos subjetivos y emocionales.<sup>41</sup>

Se afirma de manera recurrente que nuestra sociedad tiene tradicionalmente un déficit de cultura participativa. Además, suele considerarse esto como una de las principales causas de la escasa implicación que se da en los procesos de participación ciudadana y participación social, así como del surgimiento durante dichos procesos de determinadas situaciones y conductas que generan crisis en dichos procesos (Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM, 2001).

Incluso se juzga y cuestiona la capacidad, credibilidad y coherencia de pretender instaurar liderazgos democráticos a gran escala sin previamente haberlo conseguido, o ni siquiera intentado, en espacios de escala inferior tanto públicos (como, por ejemplo, partidos políticos) como privados (Salazar, 2013).

A falta de concretar en esta investigación acciones para favorecer relaciones democráticas en el ámbito privado, al menos puede sugerirse la búsqueda de estas en la práctica misma de nuestra vida cotidiana, haciendo el esfuerzo de considerar a esta como una “escuela” permanente de ciudadanía para el aprendizaje y la promoción de la cultura de la participación.

Los objetivos y la amplitud de temas que se abordan en esta investigación no permiten más que una limitada mención a las tipologías de acción citadas en el “cuadrilátero de la democracia participativa”, a excepción de la que se ha denominado “coproducción de políticas públicas locales”. Queda pendiente en el futuro abordarse con mayor profundidad el resto de tipos de acción, especialmente el último tratado, por su carácter transversal y porque en pocas ocasiones se aborda de forma conjunta y articulada con el resto, a pesar de que reiteradamente se suele destaca su importancia.

Estas cuatro formas de democracia participativa representan en términos metafóricos cuatro posiciones para defenderse y combatir posicionamientos hegemónicos que, como se ha

---

<sup>41</sup> Las instituciones y los expertos sobre democracia tradicionalmente han prestado menos atención a la democratización de los ámbitos que en nuestras sociedades consideramos más íntimos y privados. La psicología y la antropología se han ocupado más de ello que la sociología o la ciencia política. Por citar un caso protagonizado por una institución, podría hacerse mención al “Programa de Democratización y Fortalecimiento Familiar” de UNICEF en Argentina, que tiene como objetivo “contribuir a la democratización de las relaciones familiares, para la superación de las diferencias de autoridad y poder entre mujeres y varones, y para la promoción de los derechos de la infancia” (UNICEF, 2005, pág. 7). En este Programa la re-significación de vivencias se realiza principalmente desde enfoques de género y derechos humanos. Cada vez hay más literatura referida a la democratización de otros ámbitos ya citados como son la empresa o la escuela.

Sin embargo, desde un enfoque basado en el concepto de “ecología de saberes” de Santos, se puede invertir la lógica común en esta ocasión representada por UNICEF y contribuir a la democratización de las políticas públicas a partir de interesantes lógicas y prácticas cotidianas no institucionales que de forma tradicional o innovadora se dan en nuestra propia cultura o en culturas diferentes.

comentado en los capítulos iniciales, tergiversan o pervierten el concepto de democracia y dificultan su buena marcha.

El cuadrilátero que se muestra a continuación tiene concordancia con la lógica de los multilemas. Se distinguen cuatro posiciones.

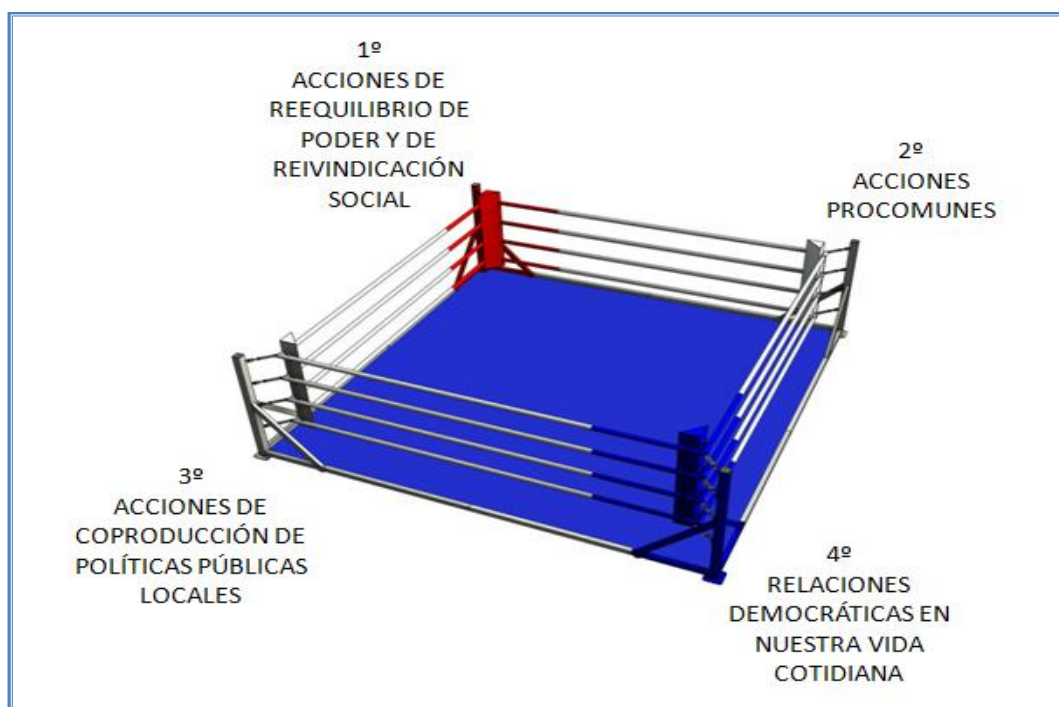
La primera son las acciones de reequilibrio de poder y de reivindicación social. Es decir, cuando se espera que la mejora o acentuación de la democracia (“gobierno del pueblo y para el pueblo”) se realice a través de los órganos de las instituciones públicas (gobierno, parlamento, jueces,...), bien por iniciativa propia o por la presión de la reivindicación social y la opinión pública. Esta posición es la que ocupa el primer lugar porque corresponde con la lógica y el tipo de acciones más asimiladas o populares entre los actores sociales, por lo que podría denominarse como la **posición “afín”**.

En segundo lugar, y como **posición “opuesta”**, se encuentran las acciones procomunes, que también buscan intervenir en el ámbito de “lo público” (entendido este concepto en el sentido amplio) para resolver problemas colectivos, pero que se caracterizan por mantenerse al margen de la institución.

En tercer lugar se encuentra una **posición “diferente”**, representada por las acciones de coproducción de políticas públicas locales, y que desde una lógica de “sí y no al mismo tiempo” pretende combinar la acción institucional y no institucional. Esto va más allá de una simple combinación basada en una lógica de “un poco de sí y un poco de no” materializada en el establecimiento de fluctuantes cesiones, compensaciones y equilibrios más o menos negociados. La combinación de la acción institucional y no institucional debería aspirar a alcanzar lógicas y procedimientos basados en la conformación de red y conjuntos de acción situacionales, y donde las relaciones vengan determinadas en la mayor medida de lo posible por reciprocidades y dependencias múltiples.

En cuarto lugar aparece una **posición “ajena”** a lo institucional, incluso ajena al ámbito de “lo público” en general. Correspondería con una lógica completamente diferente que se asociaría con la idea de “ni sí, ni no”, pero sin que esto deje de suponer que la implementación de acciones en base a esta lógica repercuta y tenga consecuencias importantes también en la temática principal que nos ocupa, la democracia. Se trata de las relaciones de tipo democrático que podemos establecer en nuestra vida cotidiana, las cuales no solamente suponen avanzar en una sociedad más democrática, sino además afectan a un aspecto que puede considerarse como “nudo crítico” (Observatorio Internacional CIMAS, 2009) para las otras posiciones y para la temática de la democracia, como es la “cultura participativa”.

### Ilustración 13: EL CUADRILÁTERO DE LA FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



Fuente: Elaboración propia

Un caso paradigmático de práctica de democracia participativa es el de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) porque tiene la virtud, a diferencia de otros casos, que desempeñó desde el año 2011 hasta la actualidad acciones de diferente tipo de forma simultánea:

- Acciones que corresponden al punto 1 porque son para denunciar y resistir frente a políticas. Por ejemplo, el bloque de desahucios, denuncias en instancias jurídicas, performances, manifestaciones, escraches... También se incluyen en este punto acciones para incidir en un cambio de políticas por la vía institucional. Por ejemplo, la elaboración de propuestas normativas que se intentan tramitar a través de la presión mediática y por el uso de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). El uso de la ILP por parte de la PAH merece una mención aparte, ya que representa la utilización de un mecanismo característico de participación ciudadana muy presente en el ordenamiento jurídico. El éxito conseguido con la ILP fue más mediático que institucional, teniendo en cuenta las dificultades que se ponen, como por ejemplo, en lo relativo a la validación de las firmas, etc.
- Acciones que corresponden al punto 2 porque son instituyentes y que atienden a la lógica de lo “procomún” y la ayuda mutua. Por ejemplo, el acompañamiento a una sucursal bancaria para negociar, la escucha y apoyo en grupo, la ocupación de una vivienda vacía propiedad de un banco,...
- En relación al punto 3, se dan casos de acciones que, de alguna manera, pueden asociarse a la idea de la coproducción. Por ejemplo, en la PAH Barcelona estas acciones son la participación del colectivo en el Consejo Social de la Vivienda del municipio o la coordinación y colaboración entre la PAH y el Servicio municipal de

mediación en la pérdida de vivienda. Sin embargo, este tipo de acciones no dejan de ser un poco más puntuales y secundarias en comparación con el conjunto de las acciones colectivas de la PAH de Barcelona (PAH Barcelona, 2017).

- Por último, en el caso de la PAH, las personas experimentan una alta intensidad emocional asociada a la idea de perder la vivienda y enfrentarse a numerosas dificultades. También la intensidad emocional que se experimenta en vivencias como intentar detener un desahucio con la ayuda de tus vecinos/as, o ser escuchado y sentirse apoyado en una asamblea. Cabe pensar que vivencias de este tipo hacen replantearse a las personas su relación con la comunidad, así como su sentido del pensamiento y de la acción colectiva, junto a otros muchos aspectos más. Respecto al punto 4, sujetos que han experimentado estas vivencias pueden mostrarse más a favor de una mayor democratización de las relaciones existentes en los grupos e instituciones sociales donde interactúan cotidianamente (escuela, hogar, familia, amistades, grupos de ocio, trabajo,...), además de mostrar mayor predisposición a replicar ideas, valores y prácticas en este sentido.

Aplicando un sentido de retroalimentación, puede suceder que una mayor democratización de un contexto relacional y situacional en el ámbito de la vida cotidiana, lo que podría denominarse como “cultura de la democracia”, favorezca la emergencia de prácticas más democráticas en el ámbito de las políticas públicas, y a la inversa.

Poniendo ahora el foco de atención en la concreción de acciones para cada forma de democracia participativa, puede afirmarse que una persona o colectivo dispuesto a implicarse en ello debería plantearse la posibilidad de desempeñar funciones muy diversas, más allá de la convencional “toma de decisiones de manera democrática”: diagnosticar, concienciar, festejar, formar, planificar, reglamentar, organizar, proponer, cogestionar, reivindicar, difundir, evaluar, transformar, deliberar, reflexionar, establecer vínculos,...

Como ejemplo de esto en el ámbito de la coproducción de políticas públicas locales, se muestra una tabla que recoge actividades con distintas funciones realizadas por el Foro Local del distrito de Moratalaz (Madrid)<sup>42</sup>, tras un año de existencia de este mecanismo de coproducción de políticas públicas locales.

Señalar que las funciones aparecen ordenadas de menor a mayor dependencia de la institución municipal. En color verde se indican las funciones que tienen menos dependencia, en amarillo las que tienen un nivel intermedio, y en rojo las que tienen mayor dependencia.

---

<sup>42</sup> El Foro Local del distrito de Moratalaz, al igual que los Foros de los otros 20 distritos de la ciudad de Madrid, está estructurado de la siguiente manera: Las Mesas de Trabajo abordan diversas temáticas (Urbanismo, Cultura, Educación, Medio Ambiente, etc.) y son los espacios de participación más activos. Las Mesas a su vez están coordinadas por la Comisión Permanente, que además realiza la principal labor de interlocución con la Junta Municipal de Distrito. Por último, el espacio principal de debate y toma de decisiones es el Plenario. Hasta el momento, cada Foro dispone de un técnico que depende del Área de Coordinación Territorial del Ayuntamiento de Madrid y que se encarga de la dinamización del Foro. Para más información, consultar: <https://foroslocales.madrid.es/>

Tabla 2: FUNCIONES Y ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL FORO LOCAL DE MORATALAZ EN SU PRIMER AÑO DE EXISTENCIA

| FUNCIONES                         | ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL FORO LOCAL DE MORATALAZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | Marzo 2017-Marzo 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Deliberar                         | -Cine Forum sobre los CIES (Mesa de DDHH, Cooperación y Migración)                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Reflexionar                       | -Búsqueda y análisis de informes y documentos técnicos (Mesa Derechos Sociales)                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Concienciar                       | -Pasacalles y video fórum (Mesa de Feminismos)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Festejar                          | -Jornadas de puertas abiertas en la calle (Comisión Permanente y mesas)<br>-Paella post-plenario Junio (C. Permanente y La Salamandra)                                                                                                                                                                                                                             |
| Establecer vínculos               | -Reuniones con técnicos de la JMD (Varias Mesas)<br>-Reuniones con Mesas de trabajo de otros distritos (Varias Mesas)<br>-Actividades conjuntas con Asociaciones (Avance, Caminar, Apoyo, Ademo)<br>-Diagnóstico conjunto con las AMPAS del distrito (Mesa Educación)<br>-Participación en Mesa Plan Comunitario y la Mesa técnica de empleo-EMRED- (Dinamizadora) |
| Organizar                         | -Convocar a los colectivos juveniles para crear un espacio de participación liderado por jóvenes (Mesa de Educación y Mesa de Cultura y Deporte)<br>-Proceso Presupuestos Participativos (Mesa de Economía y C. Permanente)                                                                                                                                        |
| Intervenir transformar            | -Elaboración e instalación de casas-nido en árboles (Alfaz y Mesa de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad)<br>-Proyecto Ajardinadas en Interbloques (Mesa Urb., Medio Ambiente y Mov.)                                                                                                                                                                            |
| Reivindicar                       | -Concentración y Acto reivindicativo solicitando el comienzo de las obras del ascensor en la salida de metro “Pavones” (Plenario del Foro)<br>-Pensiones dignas (Mesa mayores y pensionistas)<br>-Recogida de firmas para la construcción de una residencia pública (Mesa de Mayores y Pensionistas)                                                               |
| Informar                          | -Exposición Diarios de Libertad (Mesa Feminismos)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Formarnos e Informarnos           | -Formación en administración pública municipal, técnicas participativas y comunicación impartida desde el Área de Coordinación Territorial.<br>-Reuniones con directores de centros deportivos y culturales (Cult/Deporte)<br>-Talleres formativos Área de Economía y Hacienda (Mesa Economía)                                                                     |
| Diagnosticar                      | -Entrevistas en la calle y elaboración de un video para poner rostro al desempleo y a la precariedad laboral en el Distrito (Mesa de Empleo)<br>-Buzones morados para visibilizar actitudes machistas (Mesa Feminismos)                                                                                                                                            |
| Programar                         | -Programa de Educación Emocional, Igualdad, Convivencia y prevención del Acoso Escolar. (Mesa Educación, Infancia y Juventud)<br>-Programa de apertura de centros en días no lectivos durante el curso.                                                                                                                                                            |
| Planificar                        | -Incluir propuestas en Planes de Actuación (Mesa de Derechos Sociales e Inclusión)<br>-Planificación Urbana (Mesa urbanismo, medio ambiente y movilidad)                                                                                                                                                                                                           |
| Evaluación / Rendición de cuentas | -Auditoria de los gastos respecto a determinadas obras y servicios del Ayuntamiento (Mesa de Economía, Remunicipalización y Auditoría )                                                                                                                                                                                                                            |
| Proponer                          | -Propuestas para mejorar la accesibilidad del distrito, tanto física como cognitiva (Mesa Derechos Sociales y asociaciones diversidad funcional)<br>-Propuestas al Pleno de la JMD y a los Presupuestos Participativos de la ciudad de Madrid (Todas las Mesas)                                                                                                    |
| Tomar decisiones                  | -Cambiar nombre a 2 plazas por: “Maestras de la República” y “Las Sin Sombrero”. (Mesa de Feminismos)                                                                                                                                                                                                                                                              |

|             |                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reglamentar | -Participación en la elaboración del Reglamento de un nuevo modelo de gestión para los Centros Culturales. (Mesa de Cultura y Deportes)<br>-Aportaciones al Reglamento Foros Locales y a Red de foros (C. Permanente) |
| Cogestión   | -Proyecto conjunto con la JMD para la señalización de elementos históricos del Distrito (Mesa Cultura y Deportes)                                                                                                     |

Fuente: Grupo de Trabajo sobre Comunicación y Coordinación del Foro Local de Moratalaz, IV Plenario del Foro Local de Moratalaz (24/02/2018)<sup>43</sup>

<sup>43</sup> En este capítulo se han mencionado en determinadas ocasiones las nuevas iniciativas participativas en las que está interviniendo el Ayuntamiento de Madrid. Rosa De la Fuente y Andrés Walliser realizan una reflexión sobre dichas iniciativas y la relación que mantienen con los nuevos activismos urbanos (NUA) que se vienen dando en la Ciudad, especialmente después del 15-M.

Los autores, después de reconocer que una evaluación sistemática no resulta posible dada la actualidad de estos procesos, plantean que existen unas tensiones o fricciones principales en torno a estas iniciativas entre los activismos urbanos y la institucionalización de la participación. Estas tensiones se expresan a través de los siguientes dilemas:

- **Consenso / Conflicto** Entre la tendencia a la politización y el uso de narrativas contra-hegemónicas de los activismos urbanos versus la negociación del conflicto a través de las nuevas instituciones de participación que tienen como objetivo el consenso y buscan reducir el antagonismo.
- **Deliberación presencial/ decisión digital** Entre las visiones de la democracia participativa, entendida como deliberación y construcción colectiva de procesos y discursos desde acción colectiva presencial, y la ampliación de los mecanismos de democracia directa a través de los medios de interacción digital, que buscan limitar la posibilidad de que sólo participen los que «tienen tiempo».
- **Institucionalización pluralista / autonomía.** Entre la «necesidad» de crear instituciones reglamentadas y legitimadas por la pluralidad de actores políticos en un contexto político de mayoría frágil y la defensa de la «autonomía» de los activismos urbanos con críticas a la burocratización de las nuevas instituciones.
- **Universalismo / fragmentación.** Entre las experimentaciones y laboratorios de participación cuyo lenguaje conocen y «prototipan» nuevos activistas en torno a la inteligencia colectiva y la búsqueda de soluciones innovadoras y no tradicionalmente respaldadas por posiciones ideológicas clásicas, y el lugar que buscan tener los colectivos de las asociaciones vecinales, barriales, sectoriales, etc. centrados en las experiencias y en la lucha histórica contra la desigualdad y las demandas materiales.
- **Tsunami participativo / ineficacia de ejecución** Entre los intentos de canalizar demandas y proposiciones aprobadas a través de las diferentes vías (Foros Locales, Presupuestos Participativos, Programas de reequilibrio territorial, etc.) y la capacidad limitada de gestión descentralizada (desde las Juntas Municipales) y eficaz (desde las áreas de gobierno) por el alto número de propuestas y demandas que deben canalizarse a través de las viejas estructuras de gestión y ejecución.

(De la Fuente & Walliser, 2018, págs. 103-104)

## **CAPÍTULO III: MÉTODOS PARTICIPATIVOS APLICABLES A LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES**

Este capítulo comienza a introducir la tesis en aspectos más metodológicos. Concretamente, se centrará en describir y analizar algunos “métodos participativos” adaptables a la coproducción de políticas públicas locales. Dichos métodos son “dispositivos técnicos” usados por profesionales, técnicos o activistas de la administración o de los movimientos, que no se pueden reducir a participación ciudadana (básicamente reglamentos y procedimientos consultivos) ni a participación social (o sea los movimientos sociales y sus formas, que no siempre usan metodologías).

Si la participación ciudadana está vinculada a la acción de gobierno, y la participación social a la acción de la gente, los métodos participativos están vinculados a la acción de los profesionales, técnicos y activistas en ámbitos de gobierno o de participación social. Como se argumenta en distintas partes de la Tesis, los métodos participativos pueden ser precisamente el puente entre ambos ámbitos y sus actores sociales característicos.

Por lo tanto, este capítulo tiene como objetivo exponer algunos métodos y técnicas diseñados para la puesta en práctica de la democracia participativa en el ámbito de la política pública local, y al mismo tiempo realizar un análisis crítico de los mismos, especialmente del método denominado como “sociopraxis”.

### **3.1. Aspectos conceptuales**

El autor de la investigación indaga sobre categorías y conceptos fundamentales utilizados hasta ahora en el estudio de los métodos dirigidos a impulsar la participación de la ciudadanía en las políticas públicas locales. El esfuerzo da como resultado la identificación de seis conceptos fundamentales, destacando que cada uno de ellos consta de diferentes categorías.

Este ejercicio de síntesis y sistematización de conceptos utilizados por diversos autores y aplicados en casos prácticos da como resultado la determinación de estos conceptos, los cuales pueden resultar de utilidad para el análisis y la implementación de formas de participación de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas locales.

Los 7 conceptos fundamentales identificados son los siguientes: niveles, etapas, ámbitos, actores, dimensiones, formas y técnicas.

En primer lugar, los **niveles de participación**. Estos niveles de participación suelen mostrarse a través de una escalera en sentido ascendente hacia un mayor empoderamiento por parte de la ciudadanía, y al mismo tiempo un aumento de cesión de poder por parte del agente que ostenta mayor poder.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Se conocen distintas versiones de “escalera de participación” realizadas por diferentes autores. Una pionera y de las más conocidas fue la propuesta por la trabajadora social norteamericana Sherry Arnstein en un artículo científico titulado “A ladder of citizen participation” de 1969. Otro ejemplo es la “escalera” de Roger Hart (1992).

Pablo Paño (2015) muestra la siguiente distinción de niveles de participación:

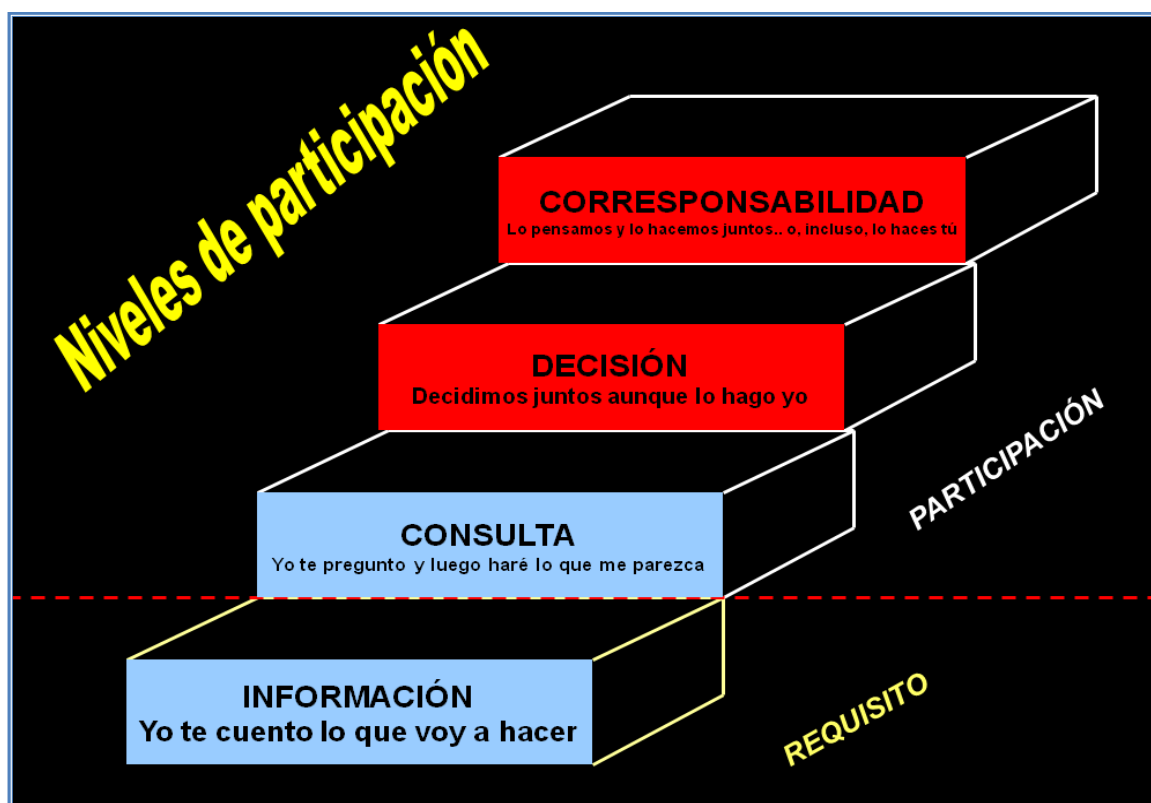
Ilustración 14: NIVELES DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Pablo Paño, 2015

A continuación, se representa una versión diferente sobre los niveles de participación elaborada por el Observatorio Internacional CIMAS (2015):

Ilustración 15: LA "ESCALERA" DE LA PARTICIPACIÓN



Fuente: Néstor García - Observatorio Internacional CIMAS, 2014

Más allá de la corresponsabilidad que se cita en la ilustración anterior está la autogestión, que se da sobre todo en contextos donde se combinan las siguientes cuestiones, entre otras: Primero, necesidades no cubiertas. Segundo, vacío institucional. Tercero, tradición o nueva emergencia de un pensamiento colectivo.

En segundo lugar, otro aspecto metodológico importante son las **etapas de participación**. Comúnmente en un proceso o proyecto cualquiera, incluyendo uno participativo, se hace referencia a cuatro etapas sucesivas: Diagnóstico, planificación, ejecución y seguimiento. Dichas etapas tienen una progresión temporal lineal, siguiendo el orden en el que han sido citados, aunque puede reconocerse también cierto componente cíclico en la medida en que el seguimiento puede suponer un retorno al diagnóstico. Especialmente relevante es la etapa de ejecución, porque es el fin principal, el que da sentido a la existencia de los demás. Difícilmente los agentes participarán si consideran que lo planificado colectivamente no se va a llevar a cabo.

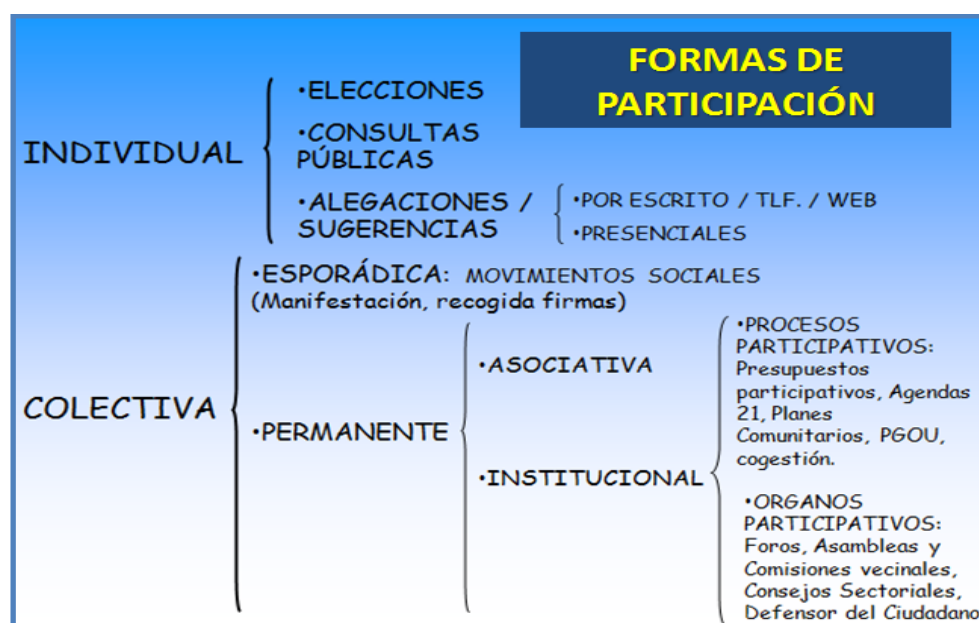
En tercer lugar, otro concepto son los **ámbitos de participación**. Son los temas a tratar en un proceso participativo, y pueden ser de lo más diverso: medio ambiente, economía, salud, etc. Lo conveniente es no sectorializar en exceso y tratar varios temas de forma compleja e integral, reconociendo de esta manera las relaciones que se dan entre ellos en la realidad. Otro aspecto a tener en cuenta es que los ámbitos tratados respondan en la mayor medida de lo posible a los intereses y problemas colectivos de la ciudadanía, abordándolos además de forma atractiva y comprensible para así garantizar una mayor implicación (Diputación de Barcelona, 2017).

En cuarto lugar, según Joel Martí se reconocen cuatro **actores sociales o agentes de la participación** a nivel muy general, y a partir de los cuales se pueden ir especificando posteriormente otros muchos actores sociales: políticos, técnicos, entidades sociales y base social (Martí, 2000).

En quinto lugar, se diferencian tres **dimensiones de participación**: estratégica, sectorial y territorial. (Observatorio Internacional CIMAS - ACORDES, 2015) En cada una de ellas se pueden agrupar distintas temáticas y formas de participación.

En sexto lugar, en base a las dimensiones anteriormente citadas, y diferenciando si la participación se practica de forma individual o colectiva, se pueden realizar diferentes tipologías de **formas de participación**. La primera tipología fue elaborada por el autor de esta tesis en el año 2012.

Ilustración 16: FORMAS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Luis Arnanz,- Observatorio Internacional CIMAS, 2012

A esta tipología se le podría añadir en el apartado institucional una categoría más denominada “mecanismos de participación”, que no son ni procesos ni órganos de participación. Es el caso, por ejemplo, de mecanismos de participación con los Núcleos de Intervención Participativos (NIP) o jurados vecinales, audiencias públicas,... Debido a su carácter aislado, pueden considerarse también como técnicas, aunque con la peculiaridad de ser íntegras en sí mismas.

La segunda tipología corresponde al Reglamento Ciudadano de Participación de Alcobendas.

Tabla 3: FORMAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDOS EN EL REGLAMENTO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN DE ALCOBENDAS

| INFORMACIÓN                                                                                                                           | PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL                                                                                                                                   | PARTICIPACIÓN COLECTIVA                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                       |                                                                                                                                                            | ASOCIACIONES                                                                                                    | DISPOSITIVOS Y PROCESOS PARTICIPATIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| -BANDOS<br>-PRENSA<br>-CONSULTA DE INFORMACIÓN, ARCHIVOS Y PROYECTOS.<br>-ATENCIÓN AL CIUDADANO (presencial, telefónica y telemática) | -INTERVENCIÓN EN PLENO O JUNTA DE DISTRITO<br>-AUDIENCIA PÚBLICA<br>-INICIATIVA POPULAR<br>-CONSULTA POPULAR<br>-ENCUESTAS CIUDADANAS Y CONSULTAS PÚBLICAS | -REGISTRO MUNICIPAL Y DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA MUNICIPAL<br>-AYUDAS Y SUBVENCIONES, SERVICIOS Y RECURSOS | -CONSEJO DE LA CIUDAD<br>-PLAN ESTRATÉGICO<br>-AGENDA 21 LOCAL<br>-NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA (NIP)<br>-PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS<br>-CONSEJOS SECTORIALES<br>-FOROS CÍVICOS<br>-PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS<br>-CONSEJOS DE BARRIO O DE DISTRITO<br>-ASAMBLEA Y COMISIONES VECINALES<br>-NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA (NIP)<br>-OBSERVATORIO LOCAL DE LA PARTICIPACIÓN |
|                                                                                                                                       | - MEMORIAS PARTICIPATIVAS                                                                                                                                  |                                                                                                                 | ÁMBITO ESTRATÉGICO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                       | - DEFENSOR DEL CIUDADANO                                                                                                                                   |                                                                                                                 | ÁMBITO SECTORIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                       | - OFICINA DE QUEJA, SUGERENCIAS E INICIATIVAS                                                                                                              |                                                                                                                 | ÁMBITO TERRITORIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                       |                                                                                                                                                            |                                                                                                                 | ÁMBITO DEL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente: Luis Arnanz - Observatorio Internacional CIMAS, 2009

Haciendo una síntesis de algunos aspectos ya citados, Font y Gomá proponen una forma de clasificar los espacios de participación de acuerdo al proceso de formulación de políticas públicas (Font & Gomá, 2002). Los espacios se diferencian de acuerdo a la fase: puede ser en la fase de diagnóstico y formación de la agenda pública; en la formulación y toma de decisiones sobre una determinada política; o en la gestión de la política pública.

Al mismo tiempo, cada fase se subdivide teniendo en cuenta las tres siguientes formas de participación: de base puramente asociativa, en la que la participación se realiza apelando a asociaciones, gremios y otros tipos de organizaciones; puede ser una participación de base personal, a la que están llamados ciudadanos/as de a pie, sin el peso de representar a una organización específica; o puede haber una participación de base mixta, en la que existan representantes particulares y organizacionales. Y a su vez, la participación de base asociativa se puede sub-clasificar en carácter sectorial y territorial, según el tipo de representación que tengan las asociaciones invitadas a la participación. Y la participación de base personal se puede sub-clasificar en aquella de tipo intensivo, cuando se requiere participación informada, con alta demanda de tiempo, y aquella de tipo extensivo, donde no se requiere gran demanda de recursos para participar, como pueden ser los espacios de consulta o rendición de cuentas.

En base a estos criterios de clasificación, a continuación se ofrece como ejemplo un cuadro elaborado por el Centro de Investigación ACORDES, de la Universidad de Cuenca (Ecuador), donde se utiliza la tipología de Joan Font para clasificar las diferentes formas de participación para el ámbito local que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano:

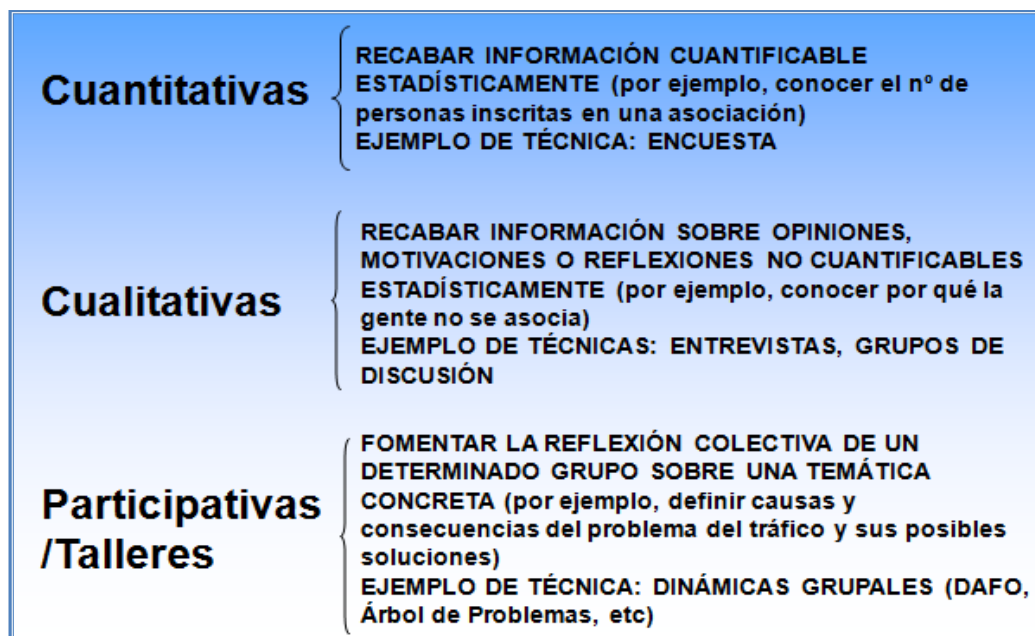
Tabla 4: CLASIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDAS POR LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ECUADOR (2010)

|                                                                                    | <b>Participación de base ASOCIATIVA</b>                                        |                         | <b>Participación MIXTA</b>                                    | <b>Participación de base PERSONAL</b> |                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                                                                    | De carácter SECTORIAL                                                          | De carácter TERRITORIAL |                                                               | De tipo INTENSIVO                     | De tipo EXTENSIVO                                  |
| <b>Participación en diagnóstico y formación de la agenda</b>                       | - Consejos consultivos                                                         |                         | - Asambleas locales                                           |                                       |                                                    |
| <b>Participación en la Formulación de políticas y en la adopción de Decisiones</b> | - Consejos locales de participación.<br>- Audiencias públicas<br>- Silla vacía | - Audiencias públicas   | - Asambleas locales                                           | - Presupuesto participativo           | - Consulta previa                                  |
| <b>Participación en la gestión</b>                                                 |                                                                                |                         | - Asambleas locales<br>- Observatorio<br>- Cabildos populares | - Veedurías                           | - Rendición de cuentas<br>- Democracia electrónica |

Fuente: Centro de Investigación ACORDES - Universidad de Cuenca (Ecuador), 2015

En séptimo lugar, en el ámbito metodológico también tienen relevancia las denominadas **técnicas de participación**. La tipología mostrada a continuación se basa en la utilizada por el Observatorio Internacional CIMAS:

Ilustración 17: TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaborado a partir de Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010

### 3.2. Métodos participativos

Tras haber enumerado varios conceptos que comúnmente se utilizan en la metodología y práctica de la democracia participativa a través de la coproducción de políticas públicas locales, a continuación se citan algunos métodos que no solamente se han desarrollado en el ámbito teórico, sino que han sido puestos en práctica a través de diversas experiencias. La intención no es describir detalladamente cada uno de ellos, sino destacar sus aspectos característicos y fundamentales, y hacer un análisis crítico de los mismos.

Los métodos participativos que se describen y analizan a continuación han sido elegidos porque tienen o han tenido cierta relevancia a nivel teórico y/o práctico en España y Latinoamérica. El origen de algunos de ellos se remonta a los años 70 (IAP, Animación Sociocultural) y otros han surgido en décadas más recientes.

Cabe resaltar que pueden encontrarse en la teoría otros muchos métodos participativos diferentes a los expuestos. También destacar que en la práctica la diversidad es aún muchísimo mayor, ya que es habitual encontrarse respecto a esta temática mucha adaptabilidad y flexibilidad en relación a las circunstancias específicas de cada proyecto y cada contexto. Un ejemplo de esto último son los métodos participativos que se utilizaron en los dos casos de estudio seleccionados para esta investigación: la Agenda 21 de Pinto y los Presupuestos Participativos de Sevilla. Como se detallará posteriormente, en ambas experiencias se

utilizaron métodos de planificación participativa cuyos enfoques tenían muchas similitudes con el método de la sociopraxis, pero también contaban con ciertas diferencias.

### **3.2.1. Investigación Acción Participativa (IAP)**

Montañés y Martín (2017) señalan que el término “action-research” es citado por primera vez por Kurt Lewin en 1946, proponiendo “no separar la planificación de la aplicación de las propuestas con las que intervenir socialmente; quedando, de esta manera, rota la clásica distinción entre productores de conocimiento (científicos sociales/planificadores) y quienes se encargan de la aplicación de los mismos (trabajadores sociales/ejecutores)” (Montañés & Martín, 2017, pág. 38). Destacar además que este término pone el centro de gravedad en el grupo. En francés la investigación es la que se sitúa en primer lugar (*recherche-action*). Charles Delorme y Henri Desroche, entre otros, son quienes usan este término. (Montañés & Martín, 2017)

En el contexto de Latinoamérica, a partir de los años 70 Orlando Fals Borda en Colombia y Rodrigues Brandao en Brasil cuestionan aspectos epistemológicos de las ciencias sociales y se preocupan de su adaptación a los intereses de los movimientos campesinos y a la construcción de lo “popular”. Este método parte del hecho de cuestionar la supuesta objetividad y neutralidad del investigador. Reconociendo que todos los elementos de su investigación vendrán determinados por sus intereses, además de las circunstancias y el contexto específico de la investigación, promueve en este sentido que las personas objeto de estudio pasen a ser sujetos a la vez investigadores e investigados. La IAP supone poner en valor el conocimiento de la base social respecto a la hegemonía del conocimiento científico procedente de la academia. (Fals Borda, 1993)

Otra importante novedad es que la investigación se concibe como una reflexión de tipo pragmático, crítico y en profundidad que hace la base social sobre su propia realidad. Pero la IAP va más allá, porque desde un enfoque marxista, se considera que dicha reflexión tiene que combinarse con la praxis, y tener como fin último la transformación social. A partir de estos planteamientos, la base social pasa de ser un sujeto pasivo objeto de estudio, como sucede en la investigación social convencional, a ser un sujeto que combina reflexión y praxis con el fin último de la transformación social. El investigador/a rompe con su rol tradicional y se convierte ahora en un facilitador de las herramientas necesarias para llevar a cabo este proceso. (Fals Borda, 1993)

Como afirma Villasante, “La IAP recorrió el entonces llamado Tercer Mundo como una puesta en práctica de unas ciencias sociales críticas con los sistemas imperantes, al tiempo que muy operativa para determinadas comunidades marginadas. La creencia basista de que todo lo que venía del pueblo tenía un valor tan importante como lo que venía de la academia, dio un revolcón a las ciencias sociales en todo el mundo.” (Villasante, 2010).

La IAP y todos los métodos posteriores que comparten en gran medida sus principales planteamientos sí atienden de forma prioritaria a la cuestión del poder, lo cual puede considerarse todo un acierto porque este aspecto es determinante en cualquier programa de intervención social. En otros muchos métodos, este aspecto queda obviado y sus fundamentos epistemológicos suelen afirmar que se sustentan en aspectos científicos o supuestamente neutrales o bienintencionados. Desde la IAP, y respondiendo también a la tradición gramsciana, se reconoce que las prácticas de investigación e intervención, al igual que el resto de prácticas sociales, responden a “las demandas más habituales de las élites económicas y políticas”. Debido a ello, la participación solo se concibe en el ámbito de la participación social, es decir, desde la pura iniciativa de la base social.

Cabe también la posibilidad de incluir cierto protagonismo de las instituciones públicas, siempre y cuando existan garantías de que dichas instituciones demuestran en diferentes sentidos tener cierta afinidad con la ciudadanía. Es evidente que este último supuesto tiene grandes dificultades para llevarse a la práctica, y esto genera la existencia de escepticismo cuando el éxito de la democracia participativa se confía a la vía institucional, especialmente si dicha confianza recae en mecanismos convencionales de participación ciudadana.

Una prueba de la importancia del concepto del poder en la praxis y en el fin de la IAP es la siguiente afirmación sobre la finalidad de la IAP de Aníbal Quijano, quién participó activamente en el Simposio Mundial sobre Investigación-acción de Cartagena de Indias (1977): “redistribuir entre las gentes, en su vida cotidiana, el control sobre las condiciones de su existencia social... es decir, la socialización del poder frente a la concentración del control del poder en el capitalismo mundial” (Quijano, 2000). El planteamiento tiene similitudes con la concepción marxista de lucha de clases, pero es importante el matiz de “asumir el control por parte de la gente de las condiciones de su existencia social en su vida cotidiana”, pues esta perspectiva se hace más integradora y más abierta a diferentes sensibilidades e interpretaciones en comparación con el clásico planteamiento marxista materialista del control por parte de los trabajadores de los medios de producción.

La IAP es un método que desde los años 70 se ha puesto en práctica en varias ocasiones en numerosos países de Latinoamérica. En España, miembros del Colectivo IOÉ protagonizaron un proceso pionero de IAP en el barrio de Puerta del Ángel de la ciudad de Madrid en colaboración con la Asociación de Vecinos de La Oliva entre los años 1974-78. En 1982 se conforma el Colectivo IOÉ (Carlos Pereda, Miguel Ángel de Prada y otros), y durante varios años dicho Colectivo ha impartido un seminario sobre IAP y ha participado en la Plataforma de debate contra el paro y la precariedad (1997-2003), la Consulta Social Europea (2001-2004), el Foro Social Mundial de Madrid (a partir de 2007) o el movimiento 15M (a partir de 2011) (Colectivo IOÉ, 2015).

Por último, destacar que Joel Martí en su artículo “La Investigación Acción Participativa: Estructura y fases” (Martí, 2000) detalla de forma muy clara y acertada una serie de técnicas y procedimientos para ser aplicados de forma sistemática en un proceso considerado de IAP. En su artículo de 27 páginas el autor propone un cronograma de IAP para aplicar en 11 meses y donde se combina el uso de técnicas cuantitativas, cualitativas y sobre todo participativas

(talleres y dinámicas grupales) a lo largo de sus diferentes etapas e incluyendo también la conformación de 2 grupos: la Comisión de Seguimiento y el Grupo de Investigación Acción Participativa (GIAP). Según el propio autor, el artículo se escribió a partir de reflexiones de Alberich y seminarios realizados con Villasante, y profesores de la UAB y la UCM.

Tabla 5: PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FASES DE IAP

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Etapas de pre-investigación: Síntomas, demanda y elaboración del proyecto.</b></p> <p>0. Detección de unos síntomas y realización de una demanda (desde alguna institución, generalmente administración local) de intervención.</p> <p>1. Planteamiento de la investigación (negociación y delimitación de la demanda, elaboración del proyecto).</p>                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Primera etapa. Diagnóstico.</b></p> <p>Conocimiento contextual del territorio y acercamiento a la problemática a partir de la documentación existente y de entrevistas a representantes institucionales y asociativos.</p> <p>2. Recogida de información.</p> <p>3. Constitución de la Comisión de Seguimiento.</p> <p>4. Constitución del Grupo de IAP.</p> <p>5. Introducción de elementos analizadores.</p> <p>6. Inicio del trabajo de campo (entrevistas individuales a representantes institucionales y asociativos).</p> <p>7. Entrega y discusión del primer informe.</p> |
| <p><b>Segunda etapa. Programación.</b></p> <p>Proceso de apertura a todos los conocimientos y puntos de vista existentes, utilizando métodos cualitativos y participativos.</p> <p>8. Trabajo de campo (entrevistas grupales a la base social).</p> <p>9. Análisis de textos y discursos.</p> <p>10. Entrega y discusión del segundo informe.</p> <p>11. Realización de talleres.</p>                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>Tercera etapa. Conclusiones y propuestas.</b></p> <p>Negociación y elaboración de propuestas concretas.</p> <p>12. Construcción del Programa de Acción Integral (PAI).</p> <p>13. Elaboración y entrega del informe final.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p><b>Etapas post-investigación: Puesta en práctica del PAI y evaluación. Nuevos síntomas.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Fuente: Alberich, Villasante & Martí, 2000

### 3.2.2. Planificación participativa descentralizada

Al igual que la sociopraxis, este método hace énfasis en la planificación participativa. Tomando como principal referencia el libro de Marta Harnecker y José Bartolomé "Planificando desde

abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada” (Harnecker & Bartolomé, 2015), este método se considera “participativo” porque la acción planificativa es protagonizada “desde abajo”, y “descentralizada” porque se da por parte de las administraciones superiores una transferencia de recursos monetarios, humanos y materiales a proyectos locales e iniciativas comunitarias. Pero a diferencia de los otros métodos que se exponen en este apartado, en algunos aspectos de la Planificación participativa descentralizada el actor institucional se hace un poco más presente. Esto significa que otros métodos son extrapolables tanto a la participación social como a la participación de iniciativa institucional, pero sin embargo la Planificación participativa descentralizada propuesta por Harnecker se vincula más a la participación de iniciativa institucional o a la participación dentro de un organización social estructurada y descentralizada (por ejemplo, un partido político, sindicato, asociación, ONG).

Este método es de reciente teorización, por lo que el autor de esta investigación no conoce hasta el momento experiencias donde se haya aplicado. Sin embargo, el carácter práctico de la misma reside en el hecho que haber surgido, según sus autores, del estudio de unas determinadas experiencias prácticas de presupuestos y planificación participativa: el presupuesto participativo de Porto Alegre, Consejos comunales de Venezuela y la Planificación participativa descentralizada del estado indio de Kerala.<sup>45</sup>

Harnecker considera fundamental la labor planificadora en la gestión pública. Entre otras cosas porque de esta manera se evita ir improvisando en políticas públicas. La planificación local requiere de recursos, por eso es muy importante propiciar la descentralización, y al mismo tiempo esta planificación tiene que estar articulada con planificaciones de ámbito superior. Pone como ejemplo el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador. La participación en la acción planificadora se debe dar al mismo nivel que las experiencias más exitosas de presupuestos participativos en Latinoamérica. Señala que la planificación participativa descentralizada es un proceso participativo que integra los presupuestos participativos porque estos últimos tienen una perspectiva temporal anual y por tanto carecen de metas a largo plazo.

La autora ensalza al máximo numerosas virtudes que supuestamente se alcanzan con la planificación participativa descentralizada, entre otras: fortalece la organización comunitaria y la implicación en las tareas de gobierno, es una escuela práctica de educación popular, fomenta nuevos valores y nuevas relaciones, y revela si los gobernantes y los representantes electos en los procesos participativos están realmente dispuestos a promover la participación y permitir que la gente vaya asumiendo poder (Harnecker & Bartolomé, 2015).

La autora recalca que:

Las personas involucradas en dicho proceso crecen humanamente, se dignifican, aumenta su autoestima, amplían sus conocimientos en aspectos políticos, culturales,

---

<sup>45</sup> Respecto a la experiencia en el estado de Kerala (India) se recomienda consultar el libro “La democracia en marcha: Kerala. Los retos de la planificación y la democracia participativa” (2011) escrito por Rosa Pinto Barbel y Villasante.

sociales, económicos, ambientales. Y lo más importante, las personas dejan de sentirse mendigando soluciones del Estado, se sienten, por el contrario, constructoras de su propio destino y del de su sociedad. (...) Si se realiza correctamente veremos que este proceso nada tiene que ver con la cooptación de las organizaciones populares por el Estado o de su disolución en el Estado. Por el contrario, a través de él se forman otros poderes fuera de las tradicionales instituciones del Estado y, por eso, se trata de una experiencia altamente revolucionaria. (p. 15)

En el proceso planificación deben cumplirse las siguientes condiciones:

- Conformación de espacios geográficos adecuados y descentralización: significa contar con divisiones territoriales de autogobierno, es decir, espacios en los que se puedan asumir muchas de las funciones antes en manos de instancias superiores y que, a la vez, tengan las condiciones adecuadas para generar ingresos propios que les permitan operar en la forma más autónoma posible. Esto supone, por tanto, una descentralización de competencias y recursos tanto materiales como humanos.
- Sensibilización y capacitación de la población y de los principales actores.
- Generación de una buena base de datos.

La planificación participativa descentralizada debe combinar, según sus autores, dos formas de democracia: la democracia directa donde toda la gente que asiste a la asamblea discute y decide qué hacer, y la democracia delegada, donde son sólo las y los representantes, delegados o voceros quienes están facultados para tomar las decisiones. La primera se da en el nivel de las comunidades y la segunda, en el nivel de las áreas territoriales y del municipio. La delegación se concibe más como algo imperativo y revocatorio que como un mandato libre. Para que los delegados /as no dejen de ser “la voz de sus comunidades” y evitar que se separen de las bases, lo más conveniente es la permanente rendición de cuentas.

Según Harnecker, las ciudadanas y ciudadanos deben ser llamados a colaborar en: la confección de la base de datos de su comunidad, el diagnóstico de los problemas, la sugerencia de iniciativas de solución, la definición de las prioridades temáticas y sugerencia de ideas-proyectos para materializar sus aspiraciones de una vida mejor, la elaboración de proyectos poco complejos, la evaluación y control del plan comunitario, y también aportando trabajo voluntario para la ejecución de algunos proyectos comunitarios (Harnecker & Bartolomé, 2015).

Por último, es muy importante señalar que esta propuesta metodológica se sustenta principalmente sobre una amplia base de instancias creadas específicamente. Algunas de estas instancias son de tipo institucional: Equipos de Planificación y Presupuesto, Equipos de Promoción Social, Coordinadores Territoriales y Comunitarios. Y otras son instancias de participación ciudadana: Consejo de Planificación participativa y Asamblea. Para cada una de estas instancias se citan un gran número de tareas a realizar.

Puede considerarse que el método de la Planificación participativa descentralizada posee unas expectativas muy altas. Además, se especifica un gran número de tareas a realizar por parte de cada instancia sugerida, pero no se detallan aspectos prácticos sobre los mecanismos de implementación de dichas tareas. Por último, para un método tan ambicioso se obvian las dificultades que se dan en la práctica, junto con sus causas y posibles soluciones.

### 3.2.3. La intervención comunitaria

A continuación, se expondrá y analizará brevemente otro modelo metodológico que en ocasiones se ha seguido en procesos participativos para políticas públicas locales. Se trata de la intervención comunitaria según el pensamiento y la práctica correspondientes a Marco Marchioni.

Marchioni mantiene muchas similitudes con el resto de métodos participativos que se exponen en este apartado. La práctica de la Intervención Comunitaria se basa en la elaboración de Planes Comunitarios en diferentes partes de España comenzando en los años ochenta y continuando en la actualidad. Son numerosas las experiencias de Planes Comunitarios que se han elaborado principalmente en barrios de distintas ciudades. Por ejemplo, en Carranza (Ferrol), Labañou (Coruña), Tarragona Oeste, Trinitat Nova (Barcelona), Carabanchel Alto (Madrid),...

Una semejanza muy relevante es a la hora de estructuras su método como un proceso cuyo primer paso es la realización de un diagnóstico, el cual denomina como “audición”<sup>46</sup>.

La Audición es un método de intervención social para modificar una situación partiendo del conocimiento que los mismos interesados tienen de esa situación y contando con su participación en la acción consiguiente. Es un método que más que preguntar, escucha a las personas interesadas, partiendo del presupuesto que la opinión y la participación de esas personas es fundamental para cualquier acción de cambio y de modificación. (Marchioni & Morín, 2015, pág. 5)

La “audición” es algo más que un diagnóstico que se hace de forma previa a la planificación, ya que supone el comienzo del componente participativo del proceso, en cuanto que la “audición” también tiene como propósito “construir relaciones diferentes entre los protagonistas de la comunidad, relaciones de confianza, que luego tendrán que confluir en la acción participativa” (Marchioni & Morín, 2015, pág. 5)

---

<sup>46</sup> De manera similar, el método de la sociopraxis en ocasiones utiliza el término “escucha” para referirse a la etapa de diagnóstico.

En la sociopraxis se puede detectar cierta dualidad en la concepción que se tiene de la acción de diagnosticar, ya que el diagnóstico se concibe como “escucha” y al mismo tiempo como “autodiagnóstico”. Desde la sociopraxis se intentará que ambos términos sean complementarios a pesar de que corresponden a lógicas diferentes, sobre todo en cuanto a los roles atribuidos a la comunidad y a los técnicos. El término “autodiagnóstico”, utilizado por la IAP y al socio-análisis, aspira a que los sujetos de la comunidad sean los verdaderos autores del diagnóstico, y por tanto la función del personal técnico será dotar a la comunidad de elementos y técnicas que faciliten la auto-reflexión.

Otro rasgo característico de la “audición” es la importancia que se le atribuye a los datos aportados desde los ámbitos más técnicos y científicos. En apartados posteriores se explicará que este rasgo también es común en las metodologías aplicadas en los procesos de Agenda 21 Local:

En particular, en los últimos años, hemos ido modificando el método de la Audición para tener en cuenta no sólo el subjetivismo de cada uno -como elemento básico para la participación-, sino incluyendo, en cualquier análisis o debate, el aporte técnico-científico relacionado con los temas en objeto y cualificando este aporte como ‘objetivo’, aun sabiendo que lo totalmente objetivo es muy difícil de determinar cuando hablamos de ciencias humanas y cuando se afrontan temas y cuestiones que pueden tocar intereses particulares o generales (Marchioni & Morín, 2015, pág.6).

Como en el resto de métodos participativos, este paso de construir un conocimiento compartido tendrá sentido en la medida en que tiene continuidad, mediante un ejercicio de “devolución”, con la acción de plantear (también colectivamente) soluciones a las necesidades y problemas detectados.

En definitiva, se trata de establecer un conocimiento compartido, un diagnóstico social, en cuya elaboración hayan participado activamente los diferentes actores implicados. La posterior devolución de la información contenida en el diagnóstico y su socialización, permitirá trabajar colectivamente propuestas de acción que aporten soluciones a las necesidades y problemas que les afectan (Marchioni & Morín, 2015, pág. 4).

Marchioni considera muy apreciable promover procesos participativos en el ámbito de las políticas públicas a través de los cuales la ciudadanía en su conjunto (y no solamente entidades sociales) por fin se hace más presente, asumiendo un rol de ciudadano/a más activo que no se limita simplemente a ejercer su papel de usuario o votante. Pero al mismo tiempo, señala la importancia de que estos procesos participativos realmente se lleven a la práctica<sup>47</sup> y tener muy presentes en ellos los recursos técnicos-profesionales que de forma cotidiana están interviniendo en el territorio, eso sí, generalmente de manera muy poco articulada y sobre una demanda específica, correspondiendo por tanto a una lógica fragmentada.

Se trata de un gran recurso humano, técnico y científico que está en los territorios y a pesar de que las administraciones han utilizado, en todos estos años, este recurso en términos mínimos y fragmentariamente, no cabe duda que constituyen un gran patrimonio colectivo que puede aportar muchos más que la suma de las prestaciones individuales que ya realizan. (...)

No hay ninguna visión o tentación tecnocrática en este planteamiento ya que el papel de estos recursos en los procesos participativos no podría ser de carácter decisional, ni el sustituir el papel ‘político’ de la participación de la ciudadanía o el papel decisional e institucional de los representantes elegidos. Pero su aporte técnico-científico constituiría un recurso para poder comprender y contribuir a mejorar las realidades existentes. En este marco se sigue echando de menos una relación más directa y simbiótica de los recursos universitarios con los territorios (Marchioni & Morín, 2015, págs. 8-9).

---

<sup>47</sup> En relación a ello, puede consultarse el siguiente artículo de prensa publicado en Abril del 2018: [https://www.eldiario.es/clm/Marco-Marchioni-habla-participacion-hecho\\_0\\_731077510.html](https://www.eldiario.es/clm/Marco-Marchioni-habla-participacion-hecho_0_731077510.html)

Según Marchioni, los Planes Comunitarios son experiencias de participación “desde abajo”. Un rasgo característico fundamental de los Planes Comunitarios es que son procesos promovidos inicialmente y liderados en todo momento por las entidades sociales de un territorio, y no por los técnicos ni por los políticos:

En primer lugar conviene aclarar que los Planes Comunitarios sólo pueden ser promovidos por organizaciones sociales de alguna manera representativas de la población de un determinado territorio (comunidad). Las diferentes administraciones y los servicios técnicos pueden promover «procesos comunitarios» que faciliten la implicación de la población, pero no los Planes Comunitarios que deben ser patrimonio de la ciudadanía de ese territorio. Dicho de otra manera: la ciudadanía organizada en un Plan se convierte inequívocamente en sujeto político, capaz de relacionarse autónomamente y de forma consciente con las administraciones y con los servicios técnicos. Naturalmente, superando la fase histórica de las reivindicaciones puntuales y avanzando hacia planteamientos más globales y a largo plazo (Marchioni, 2006, pág. 217).

Eso sí, aunque la iniciativa de realizar el Plan sea de una o varias entidades de un territorio, Marchioni destaca que la metodología aplicada durante el Plan Comunitario debe caracterizarse no solamente por buscar la colaboración de la administración (técnicos y políticos), sino también por lograr en todos los ámbitos del proceso la participación directa del mayor número posibles de ciudadanos/as del territorio.

Lo fundamental es que sea quien sea quienes impulsen o promuevan un Plan Comunitario, la metodología sea tal que vaya incorporando progresivamente el mayor número de personas al proceso, no sólo en una participación limitada a las actividades y acciones llevadas a cabo, sino en la misma dirección del Plan (Marchioni, 2006, pág. 218).

El otro reto metodológico fundamental es “la «toma de conciencia» de la población de su realidad y de su convencimiento no impuesto de querer cambiarla con su participación, no delegando su solución en la administración o en los recursos técnicos de manera pasiva” (Marchioni, 2006, pág. 219).

Para trabajar en la consecución de estos 2 retos metodológicos que plantea un Plan Comunitario, se requiere no solamente un “Diagnóstico Comunitario”, sino también un “Equipo Comunitario”, que puede ser definido como “un trabajo profesional que facilita la participación, que informa del proceso y que refuerza a las organizaciones sociales” (Marchioni, 2006, pág. 221).

Metodológicamente un Plan Comunitario debe caracterizarse por ser un proceso dialéctico, en el que debe estar siempre presente el “aporte científico”, aunque excluyendo “cualquier visión tecnocrática”:

El consenso y la participación se refuerzan mucho si son alimentados por la aportación científica a la que se hacía referencia. Si la participación no cuenta con el componente científico (es decir la capacidad de comprender mejor lo que nos rodea) sólo puede derivar en confrontación ideológica o de intereses, no siempre legítimos (Marchioni, 2006, pág. 221).

A pesar de la importancia que tiene en el proceso la colaboración de las administraciones y el aporte científico, Marchioni advierte insistentemente que los Planes Comunitarios no deben perder en ningún momento su esencia comunitaria:

Lo que en ningún caso pueda pasar es que estructuras técnicas o, simplemente técnicos, incluso dependientes orgánicamente de las organizaciones sociales que han promovido el Plan, suplanten a éstas en la dirección del mismo, llegando incluso a trabajar subterráneamente en contra de la dirección existente. Decimos esto porque cosas así han ocurrido y pueden volver a ocurrir, de hecho instrumentalizando los planes comunitarios para fines totalmente ajenos a ellos (Marchioni, 2006, pág. 219).

### **3.2.4. La animación sociocultural**

En este punto, se expondrá y analizará brevemente un último modelo metodológico que en ocasiones se han seguido en procesos participativos para políticas públicas locales. Se trata del estudio, programación y práctica a través de la Animación Sociocultural, partiendo de las ideas de Ezequiel Ander-Egg y otros expertos.

La Intervención Comunitaria se ha asociado bastante a la disciplina de Trabajo Social, y la Animación Sociocultural se asocia más a la disciplina de la Educación Social.

Xavier Úcar realiza un estudio del transcurrir de la Animación Sociocultural en España y señala las diferencias que se han dado entre el Desarrollo Comunitario y la Animación Sociocultural:

La animación sociocultural ha estado ligada, fundamentalmente, a intervenciones que enfatizaban el componente relacional, educativo y promocional, mientras que el desarrollo comunitario ha focalizado su acción de forma prioritaria sobre el propio hecho comunitario, esto es, sobre el proceso de autogestión colectiva de la comunidad. El resultado es que la primera entra a formar parte de los estudios de educación social y la segunda permanece ligada a los sociológico-políticos (Úcar, 2002).

La Animación Sociocultural ha tenido muy diversas concepciones desde los años 70 hasta la actualidad.

La UNESCO en 1982 define así la Animación Sociocultural:

Conjunto de prácticas sociales que tienen como finalidad estimular la iniciativa y la participación de las comunidades en el proceso de su propio desarrollo y en la dinámica global de la vida sociopolítica en la que están integradas (Gómez Acosta, 2017).

El Equipo Claves, un grupo de profesionales de la Animación ubicado en Madrid a finales de los 80 y compuesto, entre otros, por Fernando de la Riva, concebía la Animación Sociocultural de forma similar:

Un conjunto coherente de métodos y técnicas que tiene por objetivo fundamental promover procesos de participación social e impulsar el protagonismo organizado de los ciudadanos en la vida social y cultural de su comunidad, en su desarrollo, para que

puedan transformarla en la medida de sus intereses y necesidades (Gómez Acosta, 2017).

Ambas definiciones muestran que esta es una disciplina enfocada al empoderamiento de las comunidades desde una perspectiva eminentemente práctica. Por ello, de partida podría afirmarse que la Animación Sociocultural está muy relacionada con el objeto de esta tesis, que es el método a implementar para favorecer el empoderamiento de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas local.

Ander-Egg en 1988 definía la Animación Sociocultural como:

Una tecnología social que, basada en una pedagogía participativa, tiene por finalidad actuar en diferentes ámbitos de la calidad de vida, promoviendo, alentando y canalizando la participación de la gente en su propio desarrollo socio-cultural (Ander Egg, 1988, pág. 42).

En libros posteriores, Ander-Egg destaca la amplia diversidad de definiciones existentes, señalando que “la mayor parte de ellas expresan un proyecto pedagógico de concientización, de participación y de creatividad social” y “un proyecto de vitalización social y cultural” (Ander Egg, 2008, pág. 109). Incluso también incide en la dificultad de definir la propia Animación Sociocultural:

He aquí dos palabras (“animación” y “sociocultural”) que unidas constituyen una expresión con la que se designa y se hace referencia a tan variadas gamas de actividades que difícilmente podamos precisar con toda claridad. En efecto, apenas nos ponemos a pensar qué es la animación sociocultural, dos dificultades básicas se nos presentan de inmediato:

-¿Cómo explicar por escrito “algo” que por definición es acción, movimientos, actividades, ímpetu, impulso, vida?

-¿Cómo expresar en una definición lo que es común, en esa variedad caleidoscópica de actividades que se denominan “animación sociocultural”?

(Ander Egg, 2000, pág. 89)

Puede observarse que la ausencia en estas definiciones de referencias a actores o acciones institucionales hace que en este punto la Animación Sociocultural se asemeje a la IAP, y se diferencie de la Planificación Participativa Descentralizada y la Intervención Comunitaria.

Junto con la diversidad de concepciones de la Animación Sociocultural, también se da una gran diversidad de tipos de experiencias y formas de llevarla a cabo. Como consecuencia de ello, según Catalá Gorgues, en la década de los noventa en España ya se observa un modelo de formación en la Animación Sociocultural caracterizado por la diversificación:

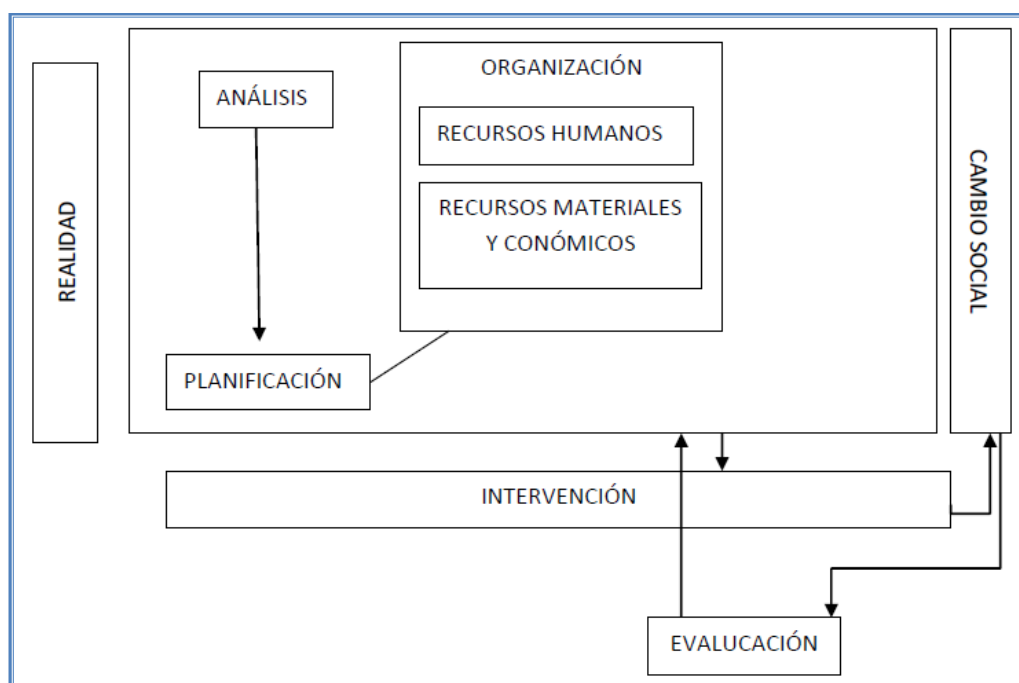
Modelo de formación fundamentado, por un lado, en los postulados emergentes de la Educación Social y, por otro lado, polarizado en dos tendencias discursivas subyacentes al propio concepto operativo de la Animación Sociocultural: el desarrollo comunitario y/o la gestión cultural (Catalá Gorgues, 2011, pág. 5).

Por otro lado, entre los esfuerzos por concretar una metodología que permita llevar a la práctica la animación sociocultural, podría hacerse referencia en el caso de España al libro

escrito en 1995 por Fernando Cembranos, David H. Montesinos y María Bustelo: “La Animación Sociocultural: una propuesta metodológica”.

Los autores consideran que se hace necesario “desarrollar con un referente de realidad” las muchas palabras y principios vertidos hasta ese momento en torno a la Animación Sociocultural. De ahí, que el libro tenga como intención ofrecer una propuesta metodológica en este sentido. Según los autores, “la propuesta metodológica que se ofrece aquí parte de un esquema más o menos clásico de la metodología utilizada en la animación sociocultural, para elaborar luego un modelo propio” (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 19), para el cual, afirman haberse inspirado en la Teoría General de Sistemas. Este modelo propuesto lo sintetizan los autores a través del siguiente esquema:

Ilustración 18: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN PROCESO DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL



Fuente: Cembranos *et al.*, 1995.

Una diferencia de esta propuesta metodológica respecto a los otros métodos participativos que se comentan en esta tesis es que ya no se hace referencia expresa a la escala de comunidad ni al ámbito de las políticas públicas. Por ello, esta metodología y la Animación Sociocultural en general sirven y empiezan a asimilarse en gran medida para procesos: Primero, a escala grupal más que a escala comunitaria. Segundo, con destacados fines culturales, relacionales, educativos e incluso lúdicos.<sup>48</sup> Tercero, de iniciativa y ámbito eminentemente sociales más que institucionales. La generalidad, polivalencia y amplitud de tipos diferentes de procesos que puede asimilar esta metodología propuesta es un rasgo común con la sociopraxis, y es consecuente con la concepción de la Animación Sociocultural

<sup>48</sup> Entre la diversidad de fines que ha tenido la práctica de la acción sociocultural también cabe señalar, por ser poco convencional, su uso con población reclusa en el marco de políticas e iniciativas de reinserción y de mejora de condiciones de vida en centros penitenciarios. Algunas referencias teóricas y prácticas a este respecto en España son aportadas por expertos como, por ejemplo, Enrique Arnanz. (Arnanz E. , 1988)

que manifiestan los autores: “Interpretaremos por animación sociocultural, el proceso que se dirige a la organización de las personas para realizar proyectos e iniciativas desde la cultura y para el desarrollo social” (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 13).

Tabla 6: EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD DESDE EL ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL

| MOMENTOS                    | OBJETIVOS                                                                                                                      | TÉCNICAS                                                                                                                                |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Descripción                 | Saber lo que hay<br>Saber lo que no hay                                                                                        | Recopilación documental<br>Plantillas y guiones de diagnóstico.<br>Entrevistas estructuradas<br>Fichero de recursos                     |
| Percepción social           | Conocer lo que las personas piensan sobre su realidad.<br>Estudio de la problematización                                       | Grupos de discusión<br>Entrevistas en profundidad<br>Mesas redondas, debates, paneles.<br>Análisis del discurso<br>Técnicas proyectivas |
| Interpretación, explicación | Saber porqué la realidad es así y no de otro modo<br>Toma de conciencia                                                        | Seminarios<br>Grupos de estudio<br>Aplicación de modelos<br>Elaboración de modelos                                                      |
| Alternativas                | Facilitar la creatividad colectiva.<br>Diseñar otros modos y aspectos de la realidad más satisfactorios.<br>Formular objetivos | Braisntormig<br>El pasado mañana<br>Gradación de la utopía<br>Método Delphos                                                            |
| Ajuste                      | Ordenar necesidades<br>Ajustar expectativas progreso – necesidad.<br>Preplanificar la acción                                   | TGN<br>Problema solving<br>Paneles                                                                                                      |

Fuente: Cembranos *et al.*, 1995.

El primer componente del sistema metodológico propuesto por los autores es el **“análisis de la realidad”**, que consiste en conocer dónde se actúa, para saber en qué cambiar la realidad y cómo hacerlo.

Según los autores, los criterios que han de guiar la práctica del análisis de la realidad son: “Su carácter instrumental, orientado al cambio social, participativo, crítico, colectivo y creativo.” (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 52)

Además, identifican tres aspectos fundamentales en el análisis de la realidad: momentos, objetivos y técnicas. Dichos aspectos se encuentran interrelacionados, tal como se ha mostrado en la tabla anterior.

El segundo componente del sistema metodológico es la **“planificación de los procesos socioculturales”**.

A este respecto, los autores comienzan indicando los aspectos negativos que, a su juicio, se dan comúnmente en la planificación aplicada a procesos de intervención sociocultural:

Metas difusas, tendencia a la improvisación sobre la marcha, concentración de tareas en unos pocos, la inercia o la rutina como pautas de trabajo, carencias de ideas que proyectar, falta de conciencia de avance, descontrol de las contingencias, diseños de proyectos bonitos pero poco prácticos, etc. (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 97)

La propuesta metodológica en relación a la planificación se basa en dos niveles de distinto alcance, pero que deben estar claramente detallados e interrelacionados:

El primer nivel – el estratégico – se construye sobre finalidades y motivaciones generales de la acción, previendo sus exponentes claves, la infraestructura de apoyo precisa, la organización de la estructura humana y los mecanismos de evaluación. El segundo nivel – el operativo – se elabora sobre objetivos específicos conducentes a la acción, con los siguientes elementos: información, personas, materia prima, infraestructura, financiación, tiempos de realización...

En síntesis, la planificación estratégica se plantea el tiempo hacia adelante en su prospección; en la planificación operativa, el tiempo cuenta hacia atrás (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 97-98).

El tercer componente de la propuesta metodológica para la Animación Sociocultural es la **organización de los recursos humanos**. Los autores conciben y denominan en varias ocasiones a dicha organización como un “equipo de trabajo”, lo que viene a reafirmar la predominancia en la Animación Sociocultural del enfoque grupal sobre el comunitario o societal.

El planteamiento de la organización de los recursos humanos que hacen los autores se centra, por un lado, en la función, la estructura y la dinámica del equipo de trabajo o “equipo base”.

En un proceso de animación sociocultural resulta de sumo interés la formación de equipos base, capaces de analizar la realidad, planificar, coordinarse, realizar las acciones, reflexionar sobre la práctica, abrirse a nuevos planteamientos y conectar con otras personas y equipos (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 133).

Por otro lado, abordan la “reunión” como momento clave en la conducta del equipo, destacando los siguientes aspectos: elementos a tener en cuenta en una reunión, los tipos de interacción y los tipos de reunión.

Por último, los autores prestan también atención a la expansión del equipo y la articulación de la comunidad. En este sentido:

Un proceso de animación sociocultural pretende la expansión, creación y articulación de equipos base, capaces de generar proyectos de interés para la comunidad. (...) La interconexión entre los distintos colectivos y núcleos sociales tiene interés en cuanto que se enriquecen los proyectos de cada uno (valor de intercambio), y en cuanto se pueden emprender proyectos globales y de mayor alcance (valor de conjunto) (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 114-116)

El cuarto componente de la propuesta metodológica para la Animación Sociocultural es la **organización de los recursos materiales y económicos**. Los aspectos que se detallan al respecto son: cómo hacer un presupuesto, sistemas de financiación (subvenciones, patrocinadores, financiación propia) y la infraestructura espacial.

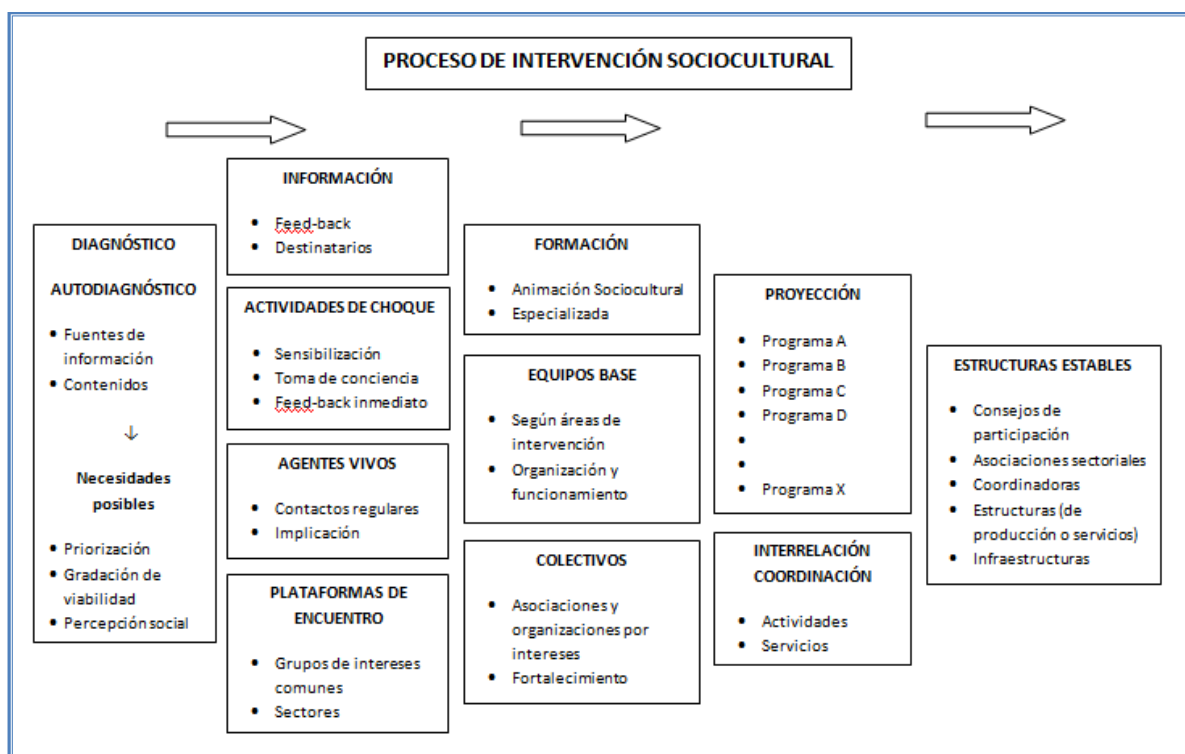
El quinto componente del sistema metodológico propuesto es la **intervención**.

Según los autores, la intervención tiene como objetivos básicos:

1. Generar procesos de dinamización social o estructurarlos cuando ya están generados.
2. Poner en marcha iniciativas estables y autónomas de diverso tipo y perspectiva.

El proceso de intervención sociocultural se compone de distintos momentos cronológicos, los cuales aparecen reflejados en el siguiente gráfico.

Ilustración 19: MOMENTOS DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN SOCIOCULTURAL



Fuente: Cembranos *et al.*, 1995.

Según los autores:

Un momento crítico de la intervención en los procesos socioculturales es la creación de estructuras estables de funcionamiento autónomo. (...) A partir de este momento corresponde a cada iniciativa creada, a cada estructura en funcionamiento, establecer su propio método de trabajo y gestión. La intervención sociocultural habrá culminado en este punto su tarea (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 160).

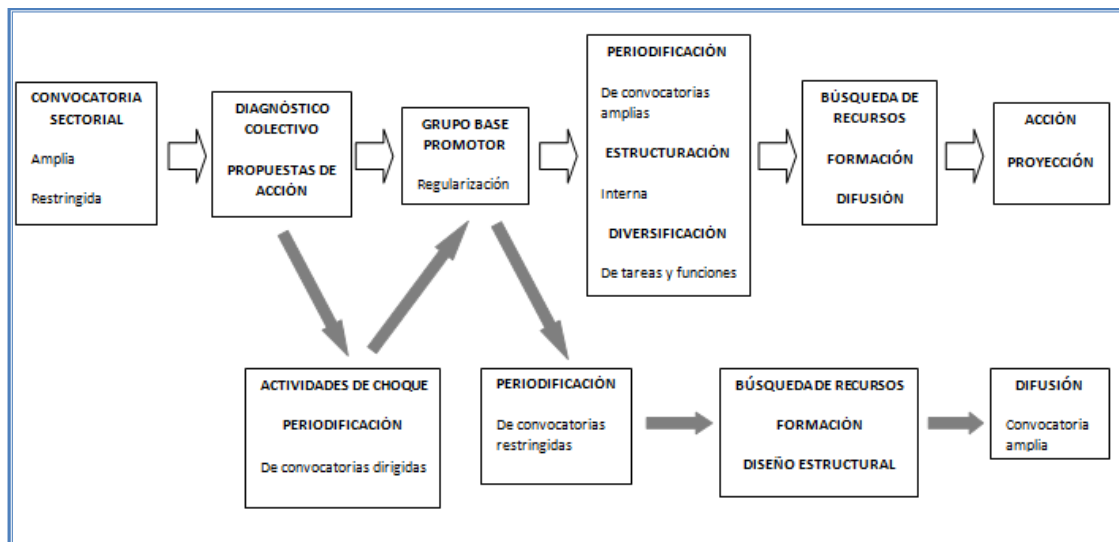
En el libro se citan numerosos y diversos ejemplos de “estructuras estables”: centros de salud, asociaciones, cooperativas, emisoras de radio, ferias periódicas, ecomuseos, escuelas taller, etc.

Los autores conciben la dinamización social como el paso previo y necesario antes de la intervención. Además, diferencian dos formas de realizar la dinamización social:

Configura la llave de entrada para el proceso de intervención posterior, tomando como referencia dos puntos de partida posibles: una realidad social sin vertebración ninguna, en la que la dinamización parte de cero, y otra, con una vertebración incipiente o necesitada de reciclaje en la que la dinamización ha de partir de lo recorrido anteriormente (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 175)

Al primer punto de partida posible lo denominan “modelo cero de dinamización social”, y en el siguiente gráfico se muestra su secuencia:

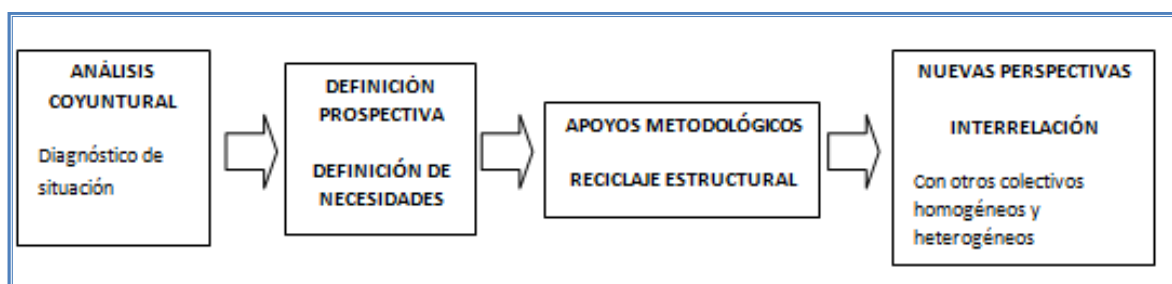
Ilustración 20: MODELO CERO DE DINAMIZACIÓN SOCIAL



Fuente: Cembranos *et al.*, 1995.

Al segundo punto de partida posible lo denominan “modelo uno de dinamización social”, y en el siguiente gráfico se muestra su secuencia:

Ilustración 21: MODELO UNO DE DINAMIZACIÓN SOCIAL



Fuente: Cembranos *et al.*, 1995.

El sexto componente de la propuesta metodológica para la Animación Sociocultural es la **evaluación**, que es:

Un proceso de recogida sistemática de una información que, en su aplicación, no sólo va a ayudar a valorar sino también, y sobre todo, a mejorar lo que se está evaluando. El criterio más importante que debe seguir una evaluación es el de utilidad, es decir, que sirva para algo y que haya seguridad de que se va a aplicar lo que se ha aprendido de ella (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 212).

Para los autores, la evaluación es una manera de recibir feedback sobre las intervenciones y los programas que se llevan a cabo, además de una responsabilidad social y política. Además, tiene como objetivos (Cembranos *et al.*, 1995):

- 1) Medir el grado de idoneidad, eficacia y eficiencia.
- 2) Facilitar el proceso de toma de decisiones.
- 3) fomentar un análisis prospectivo sobre cuáles y cómo deben ser las intervenciones futuras.

La metodología de evaluación que se propone se basa en realizar dos tipos de evaluación: una evaluación continua (formativa) y una evaluación final (sumativa). Por otro lado, la evaluación tendrá cuatro objetos: las necesidades, el diseño, la intervención y los resultados (efectos).

Los niveles de influencia e incertidumbre de los aspectos a evaluar son importantes a la hora de asignar o priorizar esfuerzos y recursos para la evaluación.

La metodología de evaluación es una estrategia que consiste en seleccionar y aplicar la técnica más pertinente para cada aspecto a evaluar. Las posibles técnicas a utilizar que citan los autores son: recopilación documental, la observación, la entrevista, la encuesta, el grupo de discusión, otras técnicas de grupo (debates, tormentas de ideas, etc.), escalas o instrumentos estandarizados, medidas no intrusivas (cualquier indicador existente que sea útil para conocer una realidad).

El libro “La animación sociocultural: una propuesta metodológica” dedica unas últimas reflexiones a la relación entre las **nuevas tecnologías** y la Animación Sociocultural. A este respecto, apuesta por la alternancia entre formas nuevas y clásicas de interacción:

Es claro que la animación sociocultural, que pretende entre otras cosas, conectar, organizar, crear redes sociales y fortalecer el tejido social, no puede permanecer al margen de los avances que se están produciendo en el campo de las comunicaciones, sin que por ello haya que prescindir del encuentro en la plaza, la comunicación vis a vis, el bando municipal y la asamblea al atardecer (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 223).

También apuestan por no atribuir un valor o un uso per se a las nuevas tecnologías de información y comunicación, sino reflexionar sobre la búsqueda y asimilación de un valor y un uso adecuado entre una amplia y diversa gama de posibilidades.

Con todos estos avances, si no trabajamos por conseguir más tiempo para tomar un café, saborear una manzana fresca, pasear junto al arroyo, convocar una asamblea,

festejar las primeras lluvias, reducir la jornada laboral, construir centros de investigación cultural, mejorar la gerencia de las cooperativas, participar en los foros donde se toman las decisiones, diseñar otro concepto de “progreso”, redistribuir las oportunidades, etc., entonces, estas tecnologías serán estériles para la animación sociocultural (Cembranos *et al.*, 1995, pág. 226)

### 3.3 La sociopraxis como método de planificación participativa

En primer lugar, es importante destacar que la sociopraxis se define como un método participativo para la “planificación participativa desde la creatividad social”. Al igual que la IAP y la animación sociocultural, se considera a sí mismo como un método que puede aplicarse no solamente para iniciativas institucionales, sino también otras de carácter instituyente promovidas por movimientos sociales, instituciones sociales, o por colectivos de diferente tipo y nivel de organización (escuelas, asociaciones, autogestión de espacios de uso público, etc.). Los casos prácticos que existen también evidencian esta afirmación<sup>49</sup> (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

Tomás Rodríguez Villasante y la entidad a la que está vinculado, Observatorio Internacional CIMAS, consideran la sociopraxis como un compendio de metodologías participativas caracterizado por un método de “6 saltos”, que son: negociación inicial, autodiagnóstico, devoluciones creativas, construcción de un PAIS (Plan de Acciones Integrales Sustentables), conformación de redes democráticas desde la base y por último, ejecución y seguimiento del PAIS (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010).<sup>50</sup>

Esta propuesta metodológica viene construyéndose desde los años 90 a través de distintos textos de Villasante y otros autores. También tiene sus orígenes en las reflexiones generadas en diferentes programas de postgrado impartidos en Madrid, Sevilla, Bilbao y Barcelona entre los años 90 y la primera década del siglo actual, y que tenían en común compartir este mismo enfoque metodológico y la realización de intensos trabajos prácticos de investigación e intervención social. Por ejemplo, Ganuza y Francés reconocen en su libro “El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate” la importante influencia que tuvieron estas escuelas en los métodos aplicados en los presupuestos participativos de varios municipios entre los años 2000 y 2011 (Ganuza & Francés, 2012).

---

<sup>49</sup> Por consiguiente, la sociopraxis no solamente sirve para la coproducción, sino también para 2 formas más de democracia participativa, la acciones procomunes y las relaciones democráticas en nuestra vida cotidiana.

<sup>50</sup> Expertos vinculados al Observatorio CIMAS como Villasante consideran que la sociopraxis es un método que está en permanente evolución, estando esto en concordancia con la lógica cíclica asumida de: reflexión – acción – reflexión... Prueba de ello es que, según Villasante, se ha ido pasando de 4 saltos iniciales a los 6 pasos / saltos que aparecen en los manuales y a los que hace referencia esta investigación. Diversas experiencias prácticas en España y Latinoamérica, y las movilizaciones del 15M, mareas, etc. han inspirado en el año 2018 a los expertos vinculados a CIMAS a distinguir ya 8 pasos / diferencias con otras metodologías: 1.- Auto-reflexión del grupo inicial (continuada). 2.- Negociación inicial con "cliente" (y continuada). 3.- Entramados y conjuntos de acción (mapeos y sociogramas). 4.- Escucha activa (profundizaciones con multilemas). 5.- Devoluciones creativas (flujogramas y nudos críticos). 6.- Planificación Integral (PAIS, idea-fuerza y temáticas). 7.- Estructura organizativa (democracias desde abajo) 8.- Evaluaciones y monitoreos (transducciones y desbordes).

Ilustración 22: LOS 6 SALTOS DE LA SOCIOPRAXIS



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2009.

Desde el año 2005 este método autodefinido como “socio-práxis para la creatividad social” (Observatorio Internacional CIMAS, 2015) continúa conformándose y concretándose a través de la edición por parte del Observatorio CIMAS de una web ([www.redcimas.org](http://www.redcimas.org)), una colección de seis videos titulada “Abriendo caminos” (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010), una colección de libros con el nombre “Construyendo ciudadanía” y conformada por 15 volúmenes hasta el año 2018. También a través de un manual que ha ido actualizándose en diferentes ediciones entre los años 2009 y 2015 (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

Aún estando claramente definidos los aspectos fundamentales de este método, la actitud del Observatorio Internacional CIMAS ha sido ir permanentemente reflexionando sobre dicho método y actualizando sus contenidos, en consonancia con sus planteamientos de “creatividad social” y de “aprender haciendo” (Observatorio Internacional CIMAS, 2009).

Este método está orientado hacia la planificación participativa, y es útil para procesos de participación promovidos inicialmente por movimientos sociales o por instituciones públicas. Se define como una planificación participativa “desde abajo”, por lo que focaliza su atención en el trabajo a realizar sobre todo con la ciudadanía en general y los colectivos sociales no organizados, por lo que va mucho más allá del trabajo exclusivamente con los sectores sociales formales y organizados.

Este método desarrolla la idea de sociopraxis como una síntesis de diferentes métodos procedentes de las ciencias sociales y los movimientos sociales expresada en el cuadro que se muestra a continuación (Villasante, 2010):

Ilustración 23: APORTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS PARA LA SOCIOPRAXIS

| <b>SOCIO-PRAXIS</b>                           | <b>GRUPOS</b><br>PERSONA-GRUPO                                                                                               | <b>COMUNIDADES</b><br>GRUPOS-LOCALIDAD                                                                           | <b>SOCIEDADES</b><br>REGIONAL-GLOBAL                                                                                    |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RUPTURAS INICIALES</b><br><b>(70/80)</b>   | <b>ANALIZADOR SITUACIONISTA</b><br>(F. Guattari, etc.)<br><b>SOCIO-ANÁLISIS INSTITUCIONAL</b>                                | <b>ESTRATEGIA SUJETO-SUJETO</b><br>(O. Fals Borda, etc.)<br><b>INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPATIVA</b>            | <b>ACCIÓN-REFLEXIÓN -ACCIÓN</b><br>(R. Luxemburg, etc.)<br><b>FILOSOFÍAS DE LA PRAXIS</b>                               |
| <b>ENFOQUES EMERGENTES</b><br><b>(80/90)</b>  | <b>ESTILOS TRANSDUCTIVOS</b><br>(J. Ibáñez, etc.)<br><b>SISTEMAS EMERGENTES</b>                                              | <b>ENTRAMADOS Y CONJUNTOS DE ACCIÓN</b><br>(N. Elias, etc.)<br><b>ANÁLISIS DE REDES</b>                          | <b>TETRA-LEMAS Y TRANSCEND</b><br>(J. Galtung, etc.)<br><b>DIALECTICAS ORIENTALES</b>                                   |
| <b>METODOLOGÍA APLICADA</b><br><b>(90/00)</b> | <b>VINCULOS Y GRUPOS OPERATIVOS</b><br>(E. Pichón-Rivière, etc.)<br><b>(E.C.R.O) ESQUEMA CONCEPTUAL RELACIONAL OPERATIVO</b> | <b>VISUALIZACIÓN Y AGRO-ECOLOGÍA</b><br>(R. Chambers, etc.)<br><b>(D.R.P.) DIAGNÓSTICO RURAL PARTICIPATIVO</b>   | <b>CAUSALIDADES INTEGRALES Y NUDOS CRÍTICOS</b><br>(C. Matus, etc.)<br><b>(P.E.S) PLANES ESTRATÉGICOS SITUACIONALES</b> |
| <b>MOVIMIENTOS SIGLO XX</b><br><b>(90/00)</b> | <b>AUTO-EDUCACIÓN REFLEXIVA</b><br>(P. Freire, etc.)<br><b>PEDAGOGÍAS LIBERADORAS</b>                                        | <b>DEMOCRACIAS COTIDIANAS</b><br>(Vandana Shiva, etc.)<br><b>ECO-FEMINISMOS</b>                                  | <b>AUSENCIAS Y EMERGENCIAS</b><br>(B. S. Santos, etc.)<br><b>DESCOLONIZACIONES</b>                                      |
| <b>MOVIMIENTOS ACTUALES</b><br><b>(00/10)</b> | <b>DESBORDES POPULARES AUTOORGANIZADOS</b><br><b>COMUNIDADES EN TRANSICIÓN, ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, etc.</b>            | <b>INICIATIVAS DE BASE CON GRUPOS MOTORES</b><br><b>MOVIMIENTOS PARTICIPATIVOS: MST, INDÍGENAS, KERALA, etc.</b> | <b>REVERSIONES E IDEAS-FUERZA INCLUSIVAS</b><br><b>MOVIMIENTOS INDIGNADOS, "MAREAS" , etc.</b>                          |

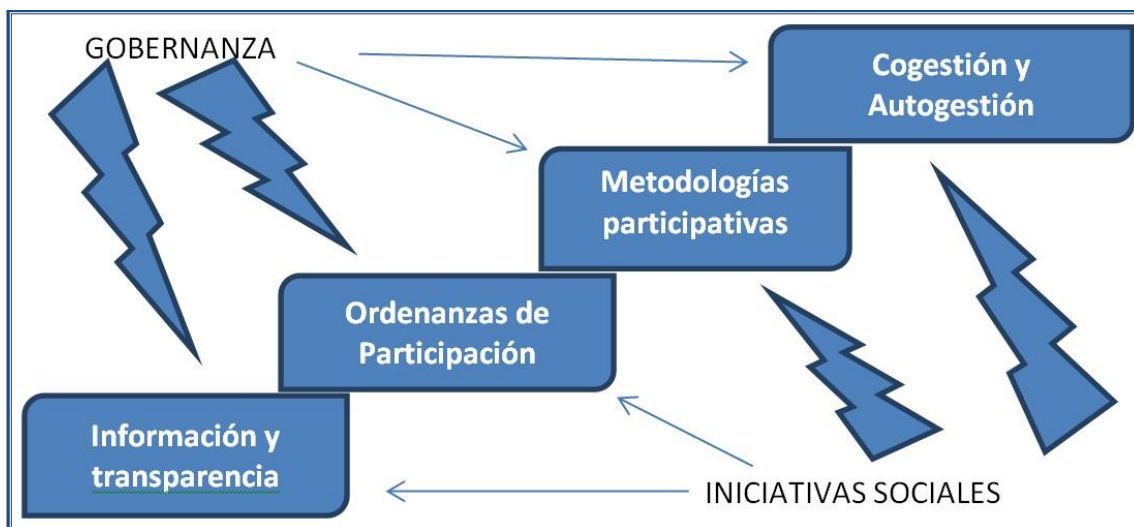
Fuente: Villasante, 2010.

En la tabla se señalan en letra mayúscula lo que podría considerarse como los conceptos y principios fundamentales que sintetiza la sociopraxis. Antes de abordar algunos de estos conceptos, resulta conveniente hacer mención a cómo la sociopraxis se plantea la adaptación de la planificación participativa a lo que sería el ámbito específico de la coproducción de las políticas públicas locales. En este punto cabe recordar que, en principio, la planificación participativa de la sociopraxis es extrapolable a los otros tipos de acciones incluidas en el cuadrilátero de la democracia participativa diferentes y, por tanto, aplicable a diversos contextos e instituciones sociales donde se pretenda realizar una “construcción colaborativa del común más allá de intereses particulares” (Villasante, 2017).

Villasante (2017) propone un tipo de planificación participativa para la coproducción de políticas públicas locales que parte de las experiencias de variados movimientos sociales y algunos gobiernos locales que han decidido ser más creativos socialmente y proponen formas más horizontales de tomar decisiones y gestionar los procesos.

Se parte de una escalera sencilla para intentar superar el hecho de quedarse en los primeros escalones de un proceso participativo, reducidos a veces estos a las confusiones habituales.

Ilustración 24: ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN PARA AVANZAR HACIA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES



Fuente: CIMAS-ACORDES, 2015

No se trata tan sólo de controlar a los políticos con la rendición de cuentas, que es siempre un hecho posterior a las ejecuciones, y que por sí sólo únicamente crear malestar y desconfianzas en ambas partes. Como alternativa, se pueden subir gradas hacia metodologías participativas que incorporan a la población en el ejercicio de planificar desde el inicio los procesos. También se trata de aprender de los procesos donde las “iniciativas sociales” levantan sistemas de auto-gestión y de co-gestión, y donde las administraciones saben recoger estas aportaciones.

Según Villasante, la gobernanza trata de gobernar contando con la sociedad y sus iniciativas, pero desde los gobiernos se designa cómo ha de ser el proceso, quiénes y cuándo, para qué y hasta dónde. Tanto en la “información y transparencia” como en las “ordenanzas de participación”. Es claro que si no hay ni información ni ordenanzas mínimas es difícil que se puedan subir los otros escalones. Solo algunas iniciativas que surgen desde la vida cotidiana se interesan en la información o recurren a los mecanismos de participación establecidos.

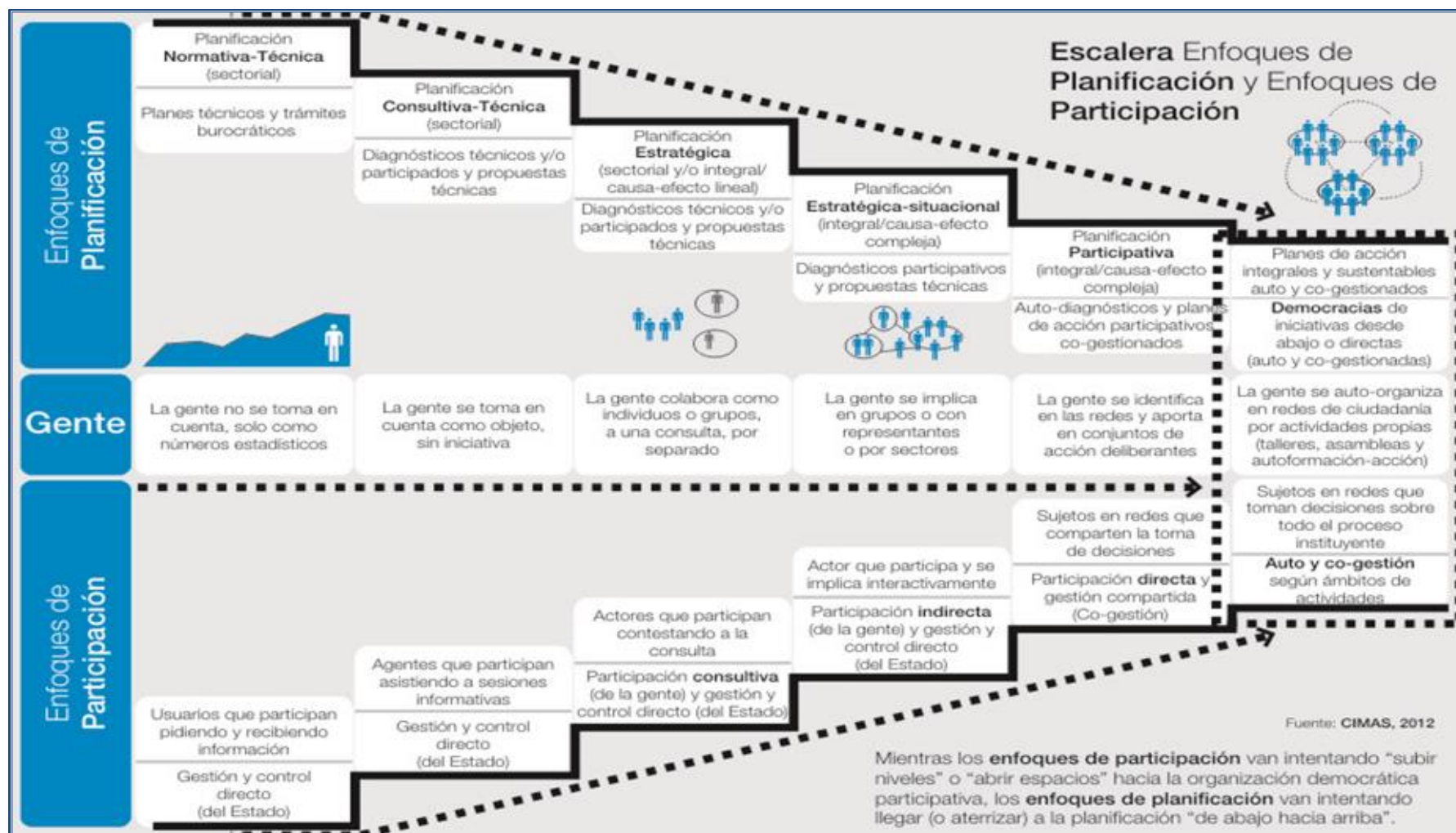
En cambio las “metodologías participativas” recogen en primer lugar las iniciativas de los distintos conjuntos sociales y vehiculan su debate y su puesta en marcha. Las metodologías participativas concebidas de esta manera facilitan la “cogestión” con los gobiernos, y promueven que algunos movimientos organicen su “autogestión”. En estas experiencias suelen diferenciarse, pero también conjugarse, diversas formas de co y auto, planificación y gestión, según los ámbitos territoriales (más cercanos a la vida cotidiana o de mayor coordinación).<sup>51</sup>

<sup>51</sup> La Participación Ciudadana ha demostrado generalmente en la práctica quedarse en el peldaño de la consulta. La sociopraxis coincide con la coproducción de políticas públicas locales en el hecho de aspirar a alcanzar la corresponsabilidad o cogestión cuando se trata de experiencias participativas en el ámbito institucional. Este es un motivo más por el que la sociopraxis es un método pertinente para la práctica de la coproducción. Aunque también hay que hacer la crítica a la sociopraxis en cuanto a las dificultades que se van presentando, en primer lugar, para su implementación de forma exacta a como se propone y, en segundo lugar, para conseguir la implicación de todos los actores sociales en la toma de decisiones y en la gestión sobre asuntos de relevancia y durante un periodo de tiempo prolongado.

Por otra parte, mientras con el enfoque de Participación se va intentando subir niveles o abrir espacios hacia la organización democrática participativa, el enfoque de Planificación intenta ir bajando de una planificación “de arriba-abajo” a la planificación “de abajo hacia arriba”.

Esto puede verse más claro en la doble escalera de Planificación y de Participación que se presenta a continuación, donde ambas tienden a juntarse en una propuesta integral que responda a las demandas de la gente y a una organización democrático-participativa.

Ilustración 25: ESCALERA COMBINADA DE LA PARTICIPACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN EN LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES



Fuente: CIMAS-ACORDE

Villasante realiza las siguientes aclaraciones respecto a la parte de la escalera anterior que hace referencia a la planificación:

Desde la Planificación hay diversos modelos de hacer, más técnicos lineales o más complejos-integrales. La Planificación Normativa “técnica sin consultas”, ha sido criticada desde la Planificación “técnica con consultas” o desde la Planificación Estratégica (se hacen FODA, Delphi, Árbol de Problemas, etc.) que se realiza con algunos sectores destacados de la población en el mejor de los casos.

Pero a su vez estas planificaciones han sido criticadas y superadas por otras planificaciones, como la de Carlos Matus con los Planes Estratégicos Situacionales, que incorporan los Flujo-gramas, Mapas de actores, etc. En estas prácticas los modelos lineales de causa-efecto son complejizados por “causas-efectos recursivos” no lineales ni deterministas, dándole mayor profundidad a los diagnósticos y a las propuestas.

Bajando un poco más, en las Planificaciones Participativas recogemos la construcción de las complejidades de las “causas-efectos recursivas” no lineales, precisamente con la misma población implicada, a partir de los mapas de actores y sus conjuntos de acción. Es decir, se diseñan estrategias de viabilidad con los principales actores, haciendo caminos de corresponsabilidad y de cogestión de las administraciones con los sectores sociales que participan. Y además se añaden profundizaciones en cada temática mediante métodos de resolución de conflictos según lo aprendido con Johan Galtung y el Método Transcend. Lo que nos permite que la Planificación sea también más integral, al articular mediante los citados Flujo-gramas cada profundización temática con las otras temáticas constituidas por aspectos que también se construyen colectivamente en talleres participativos (Observatorio Internacional CIMAS - ACORDES, 2015).

Respecto al abordaje del cambio, la sociopraxis y esta tesis parten del axioma de que este se produzca no desde la improvisación o desde discursos (teorías, ideologías, etc.) y liderazgos específicos, sino desde una praxis basada más en métodos y dispositivos técnicos que cuenten con el respaldo de alianzas entre actores sociales lo más amplias y diversas posibles.

Dicho axioma coincide con el planteamiento propuesto por la Diputación de Barcelona en su documento para “repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local”:

Quizás, en lugar de buscar una nueva definición de participación ciudadana 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 (Diputación de Barcelona, 2017, pág. 25).

### **3.3.1. Principales conceptos de la sociopraxis**

Dentro de la amplitud de conceptos tratados en la sociopraxis, Villasante propone “distinguir seis conceptos que nos abren las puertas” (Villasante, 2011):

## 1. Estilos transductivos

Dichos estilos parten de algunos principios metodológicos. Por ejemplo, respecto a los participantes, primar su creatividad sobre su cantidad: “que no se es más participativo porque acuda más gente a una asamblea, sino porque se puedan debatir más propuestas y más innovadoras” (Villasante, 2011, pág. 136). El autor propone ir más allá de la creatividad, y utilizar la misma para “entrar en la construcción de *identidades mestizas* pero tratando de aminorar las imposiciones de unas u otras culturas” (Villasante, 2011, pág. 136).

En concreto, la transducción hace referencia en ciencias naturales a una transformación producida por el salto de un tipo de energía a otra. El autor destaca también que la transducción son cambios que se dan de forma habitual en el entorno cotidiano. En ciencias sociales equivaldría a cambios basados en la sencillez y no traumáticos, y de tipo cualitativo más que cuantitativo. El procedimiento propuesto se basa en “crear *situaciones* peculiares de transformación, *provocaciones* con cierta transparencia, al estilo de las preguntas *mayéuticas* que formulaba Sócrates” (ídem., p.136). Este procedimiento se realiza de manera grupal con las personas que se van incorporando al proceso participativo. Para garantizar el avance del proceso, se requiere que dicho procedimiento vaya superando (desbordando) “las autoestimas grupales y las identidades narcisistas, donde lo participativo ignora los dolores y placeres de los otros grupos y sectores” (ídem., p.136).

Este principio se puede hacer operativo con la posible guía de un facilitador/a e implementando técnicas y prácticas como son los “juegos de rol” o “socio-dramas”, los cuales pueden desvelar prejuicios ocultos y favorecer una mayor profundización, reflexividad y creatividad de los procesos. También a través de los “transectos” o paseos guiados por expertos vivenciales “no solamente se produce un intercambio de información, sino de estilos transductores” (ídem., p.136).<sup>52</sup>

## 2. Conjuntos de acción

El concepto parte de la idea del “análisis de redes” y de una concepción de la comunidad como “una serie de pequeñas redes sociales en muchos casos contrapuesta entre sí, y en procesos muy variados” (ídem., p.137). Metodológicamente el análisis de las redes no ha de adjudicar roles deterministas a cada grupo o colectivo, “pues nada más lejos de nuestras intenciones que juzgar las posiciones (que siempre suelen estar en procesos y suelen tener comportamientos paradójicos)” (ídem., p.137).

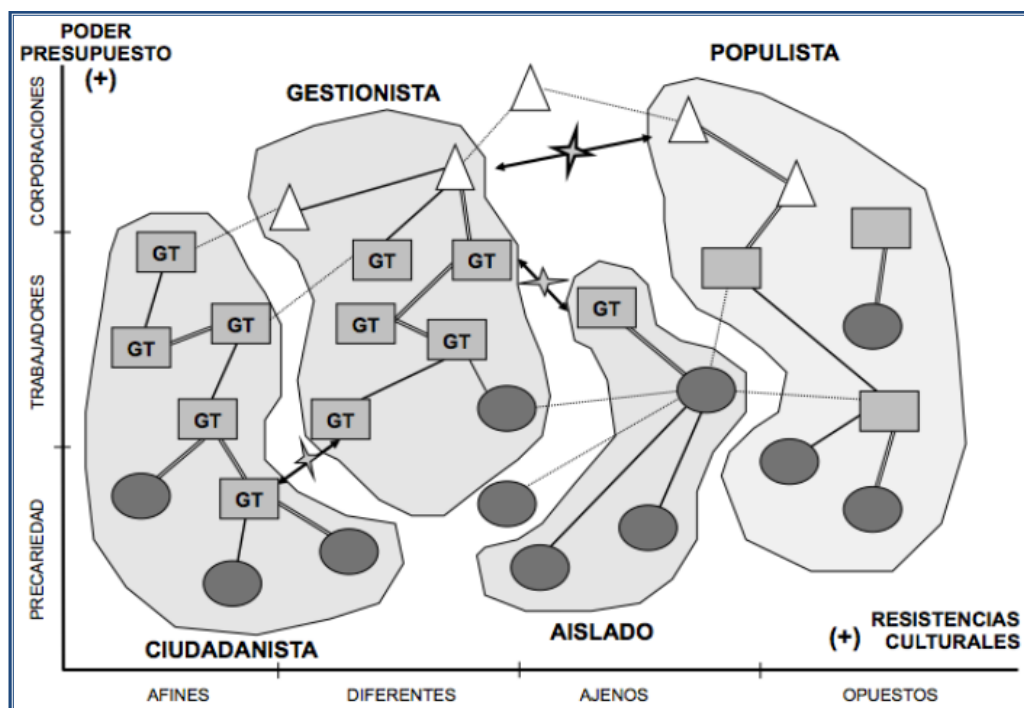
Los conjuntos de acción, lo que aportan es “la integración de tres variables o elementos claves que se han mostrado esclarecedores en los procesos mismos. Son las redes de confianzas y miedos internas en las comunidades, son los condicionantes de clase social, y son las posiciones ideológicas ante cada problema concreto en disputa” (ídem., p.137). Estas tres

---

<sup>52</sup> Interacciones grupales con estilos similares a los descritos por Klaus W. Vopel y otros muchos autores que desde la psicología y terapia grupal, la educación social y otras disciplinas similares han abordado los “juegos de interacción”.

variables se ven plasmadas en la técnica más utilizada en la sociopraxis para el análisis de redes, que es el sociograma, y corresponden a la ubicación de los actores sociales en el cuadrante formado por los ejes de coordenadas, a la simbología utilizada para la representación de los actores sociales y a las líneas que se trazan definiendo tipos de vínculos entre actores sociales.<sup>53</sup>

Ilustración 26: MODELO DE SOCIOGRAMA Y DE CONJUNTOS DE ACCIÓN



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2015.

En el cuadro mostrado se reconocen cuatro tipos de conjuntos de acción: ciudadanista, gestionista, aislado y populista. Vienen señalados como diagramas en tonalidad azul, y se diferencian unos de otros por la tipología de actor social que agrupa, teniendo en cuenta que el triángulo representa a instituciones de poder, el cuadrado a sectores locales organizados (incluyendo los GT, que son los grupos de trabajo o grupos motores) y el círculo a sectores de población no organizados.

En consonancia con un enfoque situacional y subjetivo, los sociogramas o mapas de redes sociales se conciben como instantáneas permanentemente cambiantes que hablan tanto del contexto relacional de un lugar y momento concreto, como de la interpretación que de su propia realidad social hacen los autores. El foco de atención no se pone en las definiciones de los grupos o sectores que soportan las relaciones, sino en los vínculos, sus dinámicas y los cambios que entre ellos pueden producirse. Esto incluye la conformación a lo largo del proceso participativo de nuevos conjuntos de acción opuestos a ideas, posicionamientos y relaciones

<sup>53</sup> Para más información sobre la técnica del sociograma, y otras técnicas convencionales de la sociopraxis que se citan en este apartado (sociodramas, transectos, multilema, flujograma,...) pueden consultarse la colección de videos didácticos "Abriendo caminos" del Observatorio CIMAS (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010) y el Manual de técnicas participativas "Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social" (Observatorio Internacional CIMAS, 2015)

de poder claramente dogmáticas, sectarias, autoritarias y patriarcales, en consonancia con lo que debe ser un proceso de democracia participativa. Estos nuevos conjuntos de acción se conforman en base a la idea de que cambios en las relaciones y en las acciones generan cambios en la forma de pensar de los sujetos. Por este motivo su función específica será atender aquellas ideas-fuerza que surjan a través de las conversaciones, reflexiones y acuerdos que se dan a lo largo del proceso participativo, y que serán consideradas como prioritarias, aglutinadoras y motivadoras.

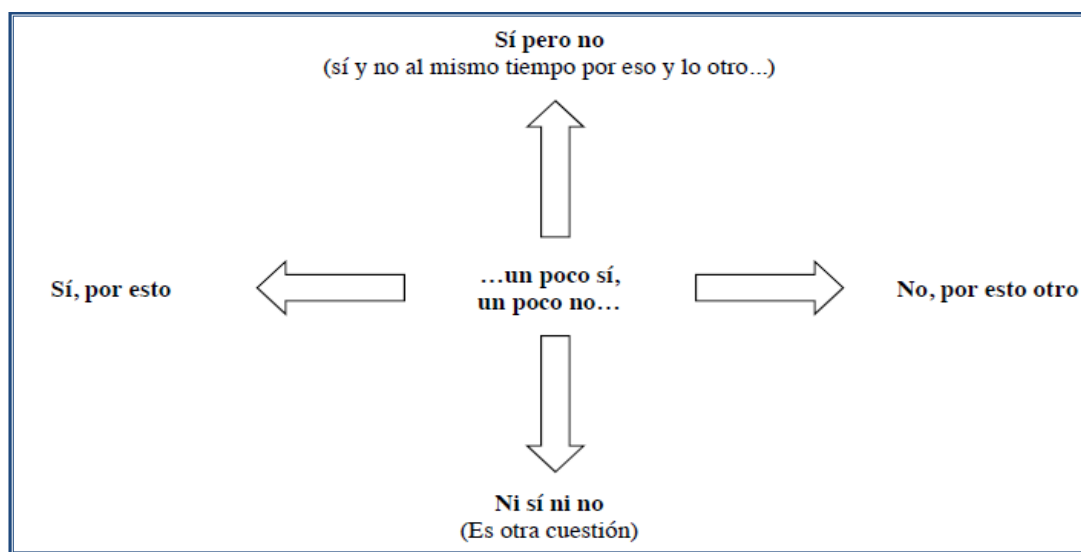
### **3. Multi-lemas**

Es un ejercicio metodológico que, desde un enfoque basado en la praxis, intenta favorecer que los actores sociales de una comunidad protagonicen una reflexión y generación de ideas en torno a aspectos de su propia realidad citados en momentos anteriores del proceso (devolución). Dichos aspectos tienen además la peculiaridad de que son concebidos como problemáticos y aparentemente difíciles de resolver porque en torno a ellos se dan en la comunidad posiciones dicotómicas enfrentadas.

Lo principal de un multilema no es devolver la información evidente en la comunidad, que son los dilemas fundamentales y ciertas posiciones intermedias entre los discursos extremos. La metodología aplicada en los multilemas consiste principalmente en hacer visibles y evidenciar aquellos posicionamientos discursivos invisibilizados por los discursos dominantes, y que generalmente suelen corresponder con grupos minoritarios y/o colectivos situados en la parte inferior o al margen de la estructura de poder. El valor añadido de estos posicionamientos discursivos consiste en favorecer, por un lado, el debate y la creatividad social, y por otro, la generación de soluciones innovadoras e integradoras para la superación de conflictos y “situaciones paralizantes”. Estos nuevos planos de interpretación de la realidad podrían llevar, en primer lugar, a superar (desbordar) ciertas interpretaciones dialécticas deterministas e imperantes, y en segundo lugar, a facilitar la emergencia de nuevas ideas-fuerza y, en torno a estas, nuevas alianzas o conjuntos de acción.

En concreto, la técnica del multilema consiste en realizar una selección de frases obtenidas en anteriores procesos de recogida de discursos, y elaborar a partir de estas un eje discursivo dominante, destacando sus contradicciones. Posteriormente, se van determinando ejes discursivos alternativos a través de las frases restantes y de afirmaciones realizadas en ese momento por los asistentes tras una “reflexividad de segundo orden” que permite asumir en mayor medida la complejidad de la realidad social.

Ilustración 27: MODELO DE MULTILEMA



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2015

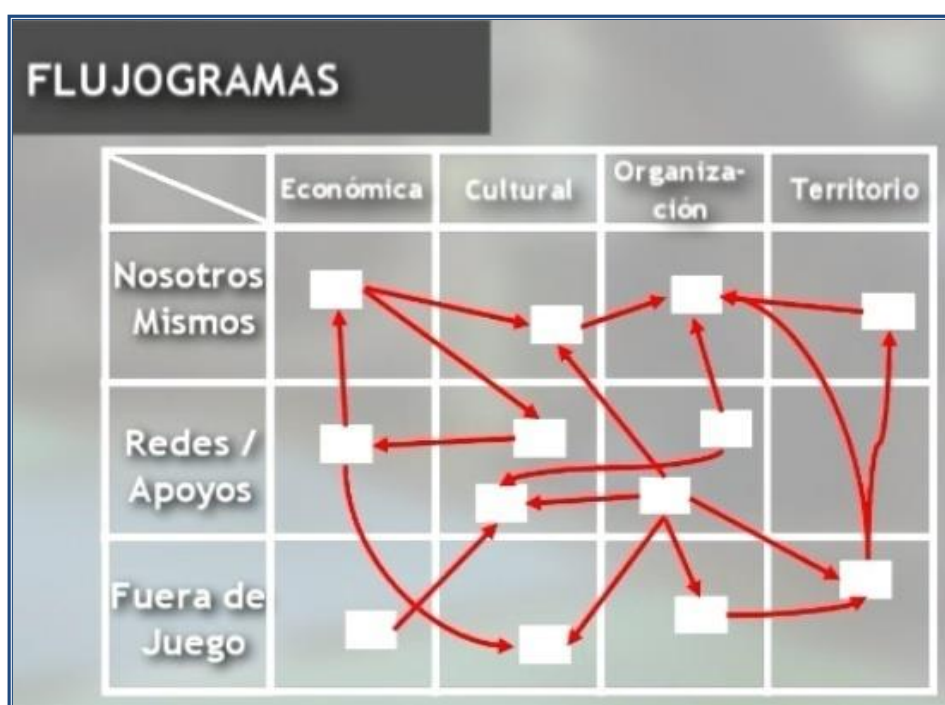
#### 4. Ideas-fuerza emergentes

A lo ya comentado en puntos anteriores habría que añadir que un principio que sustenta las ideas-fuerza es la convicción de preferir “dar más la prioridad a la *integralidad* concreta y participada en los procesos que a la sectorialización” (ídem., p.139).

Según Villasante, la metodología para que la comunidad acuerde de forma participativa ideas-fuerza parte de una crítica operativa de los “equivalentes de valor” dominantes. Propone utilizar la técnica del Flujograma como dispositivo que desbloquee lo preconcebido permitiendo entrar en procesos de creatividad colectiva y que, en términos concretos, sirva para:

- 1) Ir más allá de la causa-efecto lineal.
- 2) Identificar qué bloqueos o nudos críticos son los que obstaculizan las relaciones complejas entre las variadas causas y los diferentes efectos en un proceso.
- 3) Integrar visiones mayoritarias con minoritarias, correlacionando causas-efectos-pasos intermedios, con referencia a las diferentes alianzas posibles entre sectores sociales.
- 4) Construir con rigor crítico y participativo las “prioridades” de acción en base a las propuestas por lo que dicen en sí mismas y no por quién las propone, superando así personalismos y luchas de grupos.

Ilustración 28: MODELO DE FLUJOGRAMA



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010

## 5. Redes democrático-Participativas

Con ellas se trata de producir una sinergia basada en la “multiplicación de las iniciativas que surgen en la vida cotidiana”. Se trata de una “democracia de iniciativas” donde las tendencias apunten más a que:

Los delegados, o los gestores, sean mandatarios de las decisiones construidas colectivamente, y no intérpretes caprichosos de las mismas. Todo esto implica un cambio en los procesos que costará años de nuevas prácticas, y de una nueva cultura, con sus nuevos procedimientos de metodologías participativas. (...) Lo que aportamos es que ya se ha empezado con estos procesos, para demostrar que las cosas están cambiando (idem., p.140).

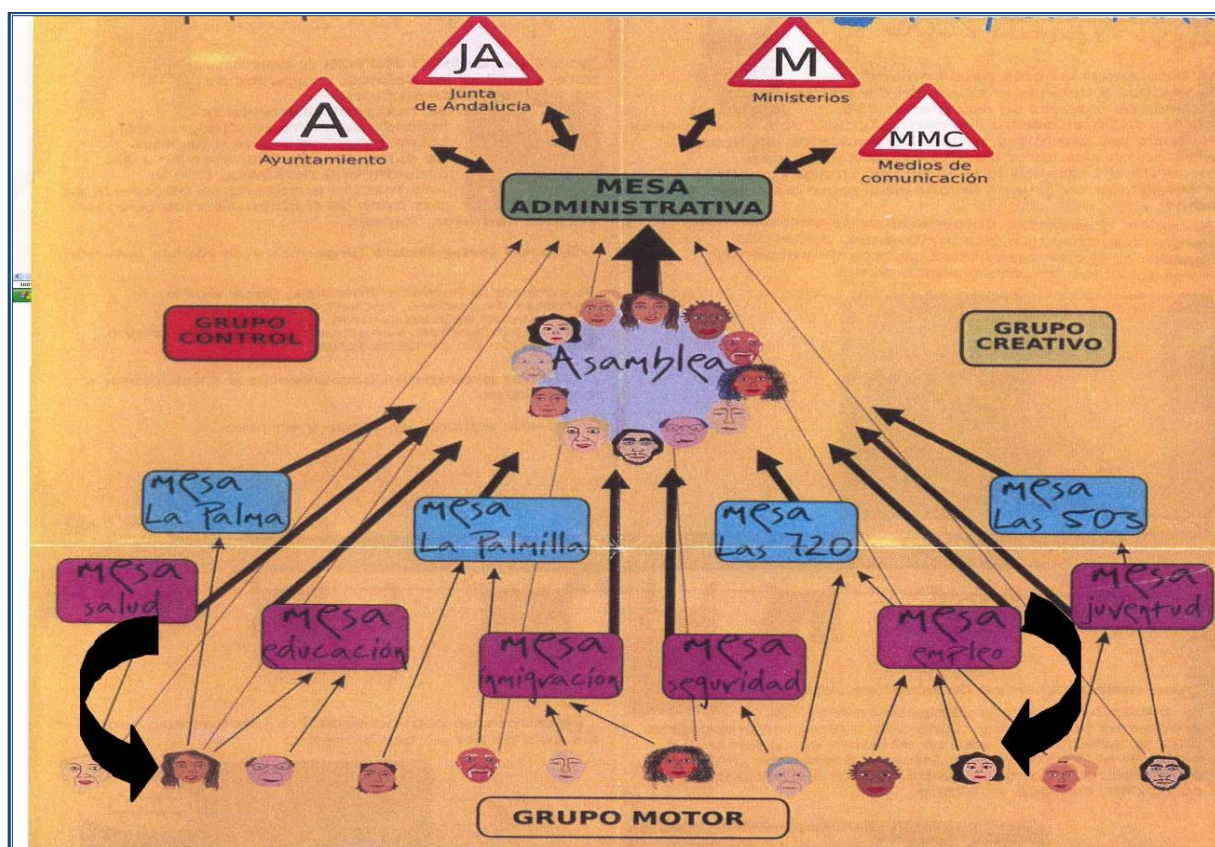
La práctica de estas redes se ve plasmada en diferentes iniciativas con protagonismo de la ciudadanía que operan con unos dispositivos principales denominados “grupos motores”. Estos se integran y coordinan en estructuras organizativas más amplias y donde está presente también un órgano de tipo asambleario.

La estructura y operativa de estas redes no se concreta más por parte de la sociopraxis porque se crea a partir de cada contexto y proceso específico, pero sí se toman como referencias las redes conformadas en determinadas experiencias de presupuestos participativos, Agendas 21 Locales, Planes Comunitarios u otros procesos participativos (tanto de iniciativa institucional como ciudadana). En dichas experiencias se aprecia la conformación de redes democrático-participativas de carácter permanente basadas en grupos motores o mesas de trabajo por temas que operan mediante talleres y en base a unos cronogramas de actuación. Estos grupos

o mesas realizan una rendición de cuentas a una asamblea, que es el espacio donde se toman las principales decisiones.

En la experiencia del “Plan Comunitario de Palma-Palmilla”, en la ciudad de Málaga, se da un ejemplo de red de carácter formal y permanente creada en el transcurso de un proceso participativo donde se aplicó la sociopraxis. En esta experiencia, que aún sigue vigente en la actualidad, comenzó a ponerse en práctica la sociopraxis en el año 2006. La red que se conformó aparece esquematizada en la siguiente ilustración:

Ilustración 29: RED DEMOCRÁTICA - PARTICIPATIVA DEL PLAN COMUNITARIO PALMA PALMILLA



Fuente: Sitio web redcimas.org, consultado 18/09/2018

## 6. Desbordes y Reversiones

Con las reversiones lo que se plantea es desbordar los dilemas hegemónicos entre posiciones opuestas y un tanto sectarias que sirven para muy poco en los procesos comunitarios de la vida cotidiana de la gente. Por tanto, estos dos conceptos van más allá de posiciones intermedias o gradualismos, y hacen mención a la lógica y los fines que ya se han expuesto en el punto anterior sobre los multilemas. Las reversiones se plantean desbordar los debates endogámicos de muchos grupos, tanto de los académicos, como activistas, basistas, etc. (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

Se pueden desbordar y revertir las “dialécticas cerradas” no solamente a través de multilemas que evidencian las contradicciones de dichas dialécticas, además de definir y priorizar ejes discursivos alternativos y superadores. También a través de análisis causales y transversales como los que favorece la técnica del flujograma.

Igualmente otro procedimiento metodológico para ello es el que representa la praxis con el encadenamiento lógico de acción-reflexión-acción:

Se parte de grupos operativos y centrándose en resolver problemas concretos, pero estos procesos no se puede saber nunca cómo pueden acabar. Desbordar los primeros supuestos con los que se comienza no es un error de planificación, sino demostrar la capacidad de ir consiguiendo que grupos y sectores sociales vayan ganando en proponerse objetivos más avanzados para ellos mismos. (...) Optar cada momento por una complejidad de alternativas significa poner más profundidad y rigor en los procesos (idem., p.141).

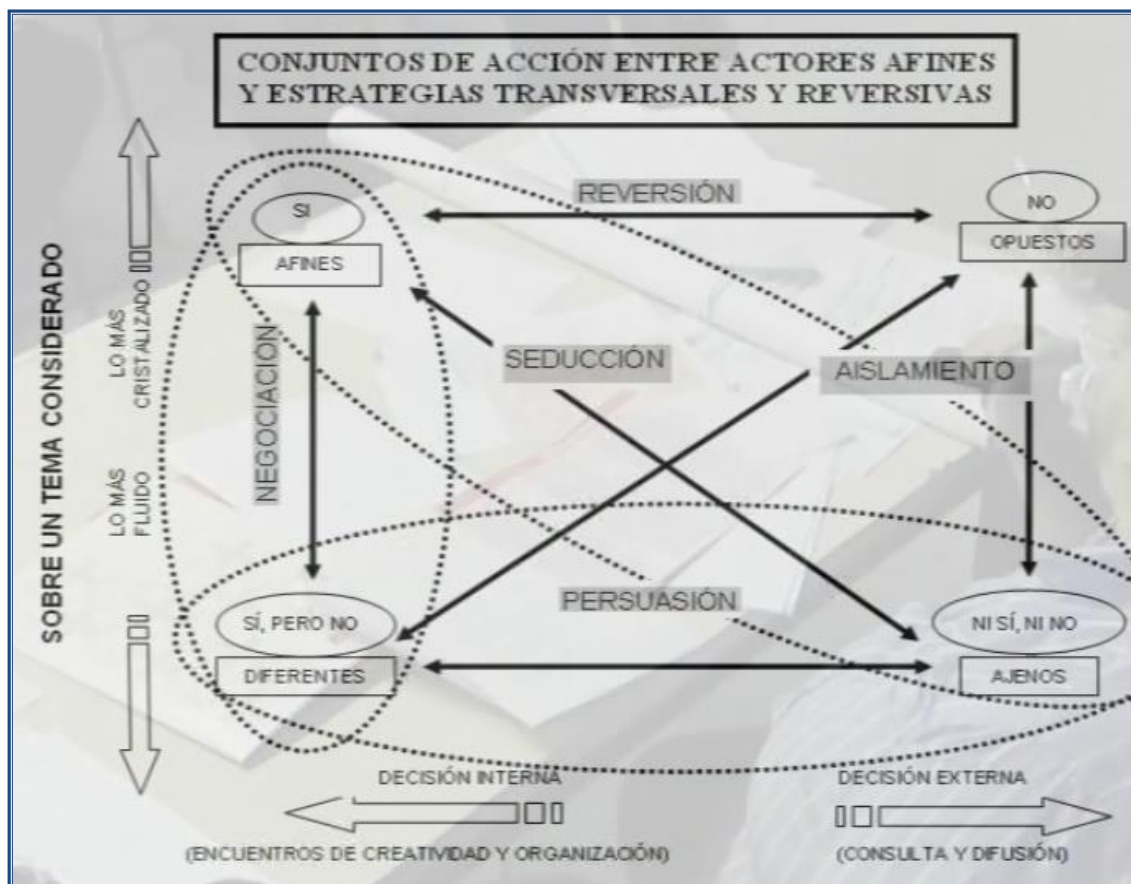
Teniendo en cuenta esto último, la fase de monitoreo pasa a ser un elemento clave porque no supone una simple evaluación, sino un ejercicio realmente útil de seguimiento y rectificación en base tanto a los planteamientos iniciales como a los desbordes que habitualmente presenta la compleja y dinámica realidad.

El desborde y la reversión están presentes y se plantean no solamente en cuanto a la conformación de nuevos discursos e ideas-fuerza, sino también respecto a la generación de nuevas alianzas o conjuntos de acción.

El siguiente cuadro refleja estrategias transversales para la creación de nuevos conjuntos de acción a través de planteamientos y propuestas reversivas generados a lo largo de todo el proceso participativo. Dichas estrategias, que consisten en la conformación de conjuntos de acción basados en la creatividad social y en el desborde reversivo, pueden considerarse como la respuesta que la sociopraxis da a la pregunta del capítulo anterior de cómo plantear y realizar el cambio en torno al poder y las relaciones sociales existentes en las políticas públicas locales (Villasante, 2017).

- En primer lugar, los actores sociales afines negocian con otros actores diferentes en base a planteamientos que suponen una reversión respecto a los planteamientos que mantienen los actores sociales opuestos al proceso.
- En segundo lugar, la reversión se va produciendo a través de los procedimientos metodológicos ya citados, y entre los que se incluye explicitar las incoherencias y contradicciones que hemos podido estudiar y hacer emerger.
- Finalmente, los nuevos planteamientos que emergen a través de la creatividad que favorece la reversión son lo suficientemente persuasivos o seductivos como para atraer hacia el proceso a buena parte de la gente cuya posición inicial se encontraba inicialmente ajena al mismo, lo que supone el aislamiento o desborde de quienes se oponían.

Ilustración 30: ESTRATEGIAS TRANSVERSALES Y REVERSIVAS PARA LA CREACIÓN DE CONJUNTOS DE ACCIÓN



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010

En cuanto a la aplicación del método de la sociopraxis para la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas, en términos generales puede considerarse que algunas experiencias con planteamientos similares a la sociopraxis han generado buenos resultados respecto a su impacto en organizaciones sociales y base social, pero no puede decirse lo mismo respecto a los otros 2 actores sociales implicados en este tipo de procesos: los políticos y los técnicos. Teniendo en cuenta los retos propios a los que debe enfrentarse la coproducción de políticas públicas locales, este método no ha profundizado lo suficiente en la teoría, y menos aún en la práctica, sobre un aspecto complejo y al mismo tiempo fundamental para la coproducción como es la implicación institucional (técnicos y políticos). Al igual que el resto de métodos, la sociopraxis todavía tiene el reto de conseguir en sus proyectos un mayor impacto dentro de la institución y en las políticas públicas locales en general.<sup>54</sup>

Un motivo de fondo es que estos agentes institucionales tienen estructuras relacionales, paradigmas e intereses cuya compatibilidad con la democracia participativa en ocasiones es

<sup>54</sup> A pesar de lo dicho, la propia sociopraxis señala una vía para afrontar este déficit y dificultad. Como ya se ha explicado, se trata del planteamiento de la reversión mediante procesos situacionales de desborde, concepto muy citado por la sociopraxis que difiere de la subversión por lo siguiente: “Revertir parte de contradicciones internas de cada poder contextualizado, lo trata de desbordar desde dentro y desde fuera, por eso nos parece más concreto y profundo que el contra-poder o el anti-poder. No se trata de una posición de principios, abstracta, pues siempre parte de un análisis de la situación concreta y compleja de cada proceso” (Villasante, 2017, p.105).

difícil de llevar a la práctica, incluso cuestionable su viabilidad. Este hecho no es superficial, sino determinante en los procesos de democracia participativa que se intentan impulsar en el ámbito de la política pública. Concibiendo la democracia participativa como una reivindicación de aumento de poder para el pueblo, ¿quizás será cuestión no solamente de acompañar y facilitar a la ciudadanía en su empoderamiento, sino también de acompañar y facilitar a las autoridades (técnicos y políticos) en su cesión de poder, entendiendo que no se puede dar la una sin la otra...?

Como ya se ha comentado anteriormente, la coproducción de políticas públicas no es la única expresión de democracia participativa (ver “cuadrilátero de la participación”). La coproducción ciudadana, tanto en su planteamiento como en su ejecución, no debería ser una sustitución respecto a los otros tipos de prácticas de democracia participativa, sino más bien un complemento. De la misma manera que la coproducción de políticas públicas no conlleva suplantarse a la democracia representativa, tampoco tiene por qué estar concebida para sustituir otras formas o expresiones de democracia, como por ejemplo la protesta, el asociacionismo y el activismo social en general, que son expresiones puramente de la sociedad civil y donde las autoridades legítimamente quedan excluidas. No hay por qué pensar que el conjunto de estas diferentes manifestaciones de la democracia participativa no puedan ser complementarias entre ellas, ni contribuir de forma global a la mejora y la mayor democratización del sistema político y social.

### **3.3.2. Criterios y actitudes para afrontar la democracia participativa desde el método de la sociopraxis**

A partir de los manuales, los videos didácticos, y otras fuentes que explican el método de la sociopraxis, se ha elaborado este listado de criterios y actitudes para afrontar la democracia participativa desde dicho enfoque.

Realizar un proceso de democracia participativa siguiendo el enfoque de la sociopraxis requiere que los actores sociales implicados en dicho proceso conozcan y apliquen los criterios y actitudes que se citan a continuación.

Para ello, un profesional, técnico o activista puede asumir un rol de facilitador/a que sea capaz de construir ambientes que favorezcan estos criterios y actitudes, y saber replegarse. Más allá de promover la deliberación, se trataría de favorecer la “dialogización” en los términos expresados por Montañés:

El devenir del proceso se verá condicionado por cada etapa, las cuales experimentarán modificaciones como resultado de la dialogización que tenga lugar en las conversaciones a tal efecto realizadas, dando lugar a la programación de otras (conversaciones) en donde se establecerá el modo de proceder de acuerdo con el proceso que ha hecho posible que tengan lugar las conversaciones en donde se ha previsto el modo de proceder. Dibujando el proceso una trayectoria espiral. Las idas y venidas producirán círculos inacabados en niveles superiores (Montañés, 2003).

También ser capaz de sacar lo mejor de las personas, “ya que todos/as tenemos identificaciones positivas y negativas a la vez, somos paradójicos. Es una cuestión situacional, no esencial, debido a los entramados donde vivimos” (Villasante, 2017):

La cuestión es cómo facilitar que salga lo mejor de las personas y no los vicios más habituales. En realidad somos los profesionales o los activistas de estas cuestiones quienes sacamos unas u otras facetas de la gente. Y por eso, más que acusar a la gente de alienada, deberíamos repensar cuáles son nuestras prácticas y herramientas alienadoras. (Ídem., pág. 52)

Los criterios y actitudes a seguir desde la sociopraxis tienen como eje vertebrador la conjunción de manera estratégica y articulada de los diversos aspectos que se citan en este apartado y que caracterizan a la sociopraxis. Desde dicho eje, la relación entre “conocer” y “hacer” no solamente se hace visible, sino que es lo que envolverá de sentido toda acción social producida desde un proceso sociopráxico inserto en un contexto social caracterizado por la complejidad y la diversidad de actores.

En este sentido, Montañés y Martín afirman lo siguiente:

Las múltiples realidades grupales han de poder observar la observación del conjunto de realidades grupales. Todas han de poder emitir energía y han de poder inferir sentido a la energía emitida. Ello implica sustituir la lógica por la dialógica, en donde se ponga en evidencia la pugna que mantienen entre sí todas las relaciones *ideológicas* por convertirse en relaciones *lógicas*. Lo que nos lleva a sustituir tanto el método deductivo como el inductivo por la abducción. En la abducción no se va de lo general a lo particular (deducción), ni de lo particular a lo general (inducción), sino que se agregan discursos con los que proyectar nuevos escenarios posibles. Todo ello insertado en un proceso transductivo que articula lo nuevo en lo conocido, pues nunca se parte de cero (Montañés & Martín, De la IAP a las Metodologías Sociopráxicas, 2017, pág. 43).

A modo de conclusión de este apartado sobre la sociopraxis, en las dos tablas que se muestran a continuación se citan algunos criterios y actitudes que favorecen el desempeño de la sociopraxis.

En primer lugar, una tabla sobre criterios.

Tabla 7: ALGUNOS CRITERIOS PARA EL/LA PROFESIONAL DE LA SOCIOPRAXIS

|                    |                                        |                          |
|--------------------|----------------------------------------|--------------------------|
| Colaboración       | Enfoque pedagógico y de empoderamiento | Procomún                 |
| Cooperación        | Enfoque situacional                    | Reflexión                |
| Corresponsabilidad | Observación                            | Sustentabilidad          |
| Deliberación       | Perspectiva emocional                  | Transformación           |
| Empatía            | Perspectiva vivencial                  | Transparencia y difusión |

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, una tabla sobre actitudes.

Tabla 8: ALGUNOS ACTITUDES PARA EL/LA PROFESIONAL DE LA SOCIOPRAXIS

|                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atender a la praxis (acción-reflexión-acción). Relación también teoría-práctica.                                                                                                 |
| Capacidad de crítica (uso de diversas preguntas: quién, por qué, para qué y para quién) y autocrítica.                                                                           |
| Capacidad para diagnosticar redes sociales y posicionamientos discursivos, así como articular actores sociales y generar conjuntos de acción en torno a ideas-fuerza inclusivas. |
| Capacidad para generar acuerdos puntuales sobre ideas fuerza (motivadoras, estratégicas, articuladoras, integrales).                                                             |
| Combinar la auto-organización y la auto-regulación con la co-gestión.                                                                                                            |
| Deconstrucción y construcción de cosificaciones, significados, asignaciones de valor, actitudes y pautas.                                                                        |
| Enfoque de causalidades integrales y nudos críticos.                                                                                                                             |
| Escuchar y ayudar a tomar conciencia de dolores y carencias.                                                                                                                     |
| Favorecer autorreflexiones a través de devoluciones.                                                                                                                             |
| Manejarse en la incertidumbre y en la complejidad. Esto supone, entre otras cosas, renunciar al dogmatismo y asumir la subjetividad y la autocrítica.                            |
| Motivar saltos creativos (Estilo transductivos <sup>55</sup> ).                                                                                                                  |
| No sectarismo. Actitud independiente.                                                                                                                                            |
| Nombramiento de portavoces en vez de representantes.                                                                                                                             |
| Promoción de Comisión de Seguimiento, y sobre todo Grupos Motores.                                                                                                               |
| Promover la reversividad y desbordes a partir de ejes emergentes y nuevos actores.                                                                                               |
| Reconfigurar estructuras de poder y dependencia en los ámbitos material y hegemónico promoviendo relaciones de reciprocidad multidependiente.                                    |
| Respetar y favorecer la diversidad y pluralidad.                                                                                                                                 |
| Superación de dilemas través de multilemas.                                                                                                                                      |
| Uso de ponderaciones en vez de votaciones.                                                                                                                                       |
| Visión estratégica e integral.                                                                                                                                                   |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>55</sup> Como ya se explicó, “El estilo transductivo es un enfoque profesional que trata de crear situaciones de creatividad social, que no se reduce a deducir o inducir desde las razones o los datos, sino que trata de construir colectivamente con los propios sectores implicados, dando saltos de energía/acción y conocimiento/saber.” (Observatorio Internacional CIMAS, 2009)

**PARTE SEGUNDA: PRÁCTICAS DE MÉTODOS PARTICIPATIVOS QUE SE  
APROXIMAN A LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES:  
LOS CASOS DE LA AGENDA 21 LOCAL DE PINTO Y DE LOS  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA**

## Introducción

Tras analizar en la parte I una serie de conceptos desde una perspectiva epistemológica, teórica y metodológica, y explicar en las últimas páginas el método de la sociopraxis; en las partes II y III de la investigación se hace referencia a una serie de casos donde los métodos participativos se han aplicado a la coproducción de políticas públicas locales.

En concreto, el análisis en la parte II se centra en la forma en la que la práctica de métodos participativos con enfoques similares a la sociopraxis afrontaron las dificultades e incertidumbres que se presentaron, en primer lugar, en el caso de la Agenda 21 local de la ciudad de Pinto (Comunidad de Madrid), y después, en el caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Como se señaló en el apartado de metodología que aparece en las primeras páginas de este documento, la información y los datos utilizados para la descripción y el análisis del caso de Pinto proceden principalmente de la actividad profesional desempeñada por el autor de esta investigación como miembro de la asistencia técnica externa realizada por el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) durante el periodo 2002-2015.

El otro caso que se describe y analiza es un proyecto cuya autoría también corresponde al Observatorio Internacional CIMAS: el Presupuesto Participativo de Sevilla (2003-2011).

## CAPÍTULO IV: LA PRÁCTICA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

### 4.1 Contextualización de la Agenda 21 Local

La Agenda 21 surge en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y supone una estrategia promovida por las Naciones Unidas de cara al desarrollo sostenible en el Planeta.

La primera referencia formal que se establece respecto al concepto de desarrollo sostenible se encuentra en el denominado "Informe Brundtland" (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987), que lo define como aquel desarrollo *"que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"* (Naciones Unidas, 1987).

La Cumbre de Río generó algunos acuerdos medioambientales de carácter internacional, como los relativos a la Diversidad Biológica, el Cambio Climático o la Lucha contra la Desertificación. También se elaboró un documento denominado “Programa 21” o “Agenda 21” que plasma la estrategia mundial a seguir por los 172 gobiernos asistentes a la Cumbre de cara a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sostenible.

El capítulo 28 del documento se centra en el rol de las autoridades locales respecto a la consecución del Desarrollo Sostenible, y el apartado 2 incluye varios objetivos, destacando el siguiente: “Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para la comunidad” (Naciones Unidas, 1992).

Otro punto a destacar de este capítulo 28 es el que hace referencia, aunque mínimamente, a las actividades a realizar para la consecución del objetivo anteriormente citado. A este respecto, el apartado 3 afirma:

Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible (...) (Naciones Unidas, 1992).

Por tanto, puede afirmarse que la Agenda 21 responde no solamente al concepto de desarrollo sostenible que surgió en ese momento, sino también a dos ideas que empiezan a adquirir importancia a partir de esos años, y que tienen que ver con la acción de la sociedad respecto al medio ambiente. La primera idea se resume en la popular frase “piensa globalmente, y actúa

localmente”. La segunda idea consiste en destacar que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible no son posibles solamente con la acción de los gobiernos nacionales, se requiere también la concienciación e implicación de todos los actores sociales presentes en la sociedad.

#### 4.1.1. Las Agendas 21 locales en España

En relación a la respuesta de los municipios, el ambicioso objetivo expresado por el capítulo 28 de conseguir en el año 1996 la implantación de la Agenda 21 local en la mayoría de los municipios existentes no se consiguió. En ese año en España era muy escaso el número de municipios que habían emprendido la Agenda 21 local, y la mayoría de estos se encontraban en la provincia de Barcelona, donde funcionaba desde el año 1995 la “Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la sostenibilitat”, apoyada por la Diputación de Barcelona (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2012).

No obstante, no es despreciable el aumento en los sucesivos años de las experiencias de Agenda 21 local. Según datos de un estudio realizado por el ICLEI en 2001, en ese año los casos de Agenda 21 local identificados en todo el mundo ascendían a 6.416, de los cuales la inmensa mayoría, 5.292, se localizan en Europa, y de estos, 359 casos correspondían a España (Garrido, Arnanz, Belmonte, Heras, & García, 2005). Posteriormente, en el año 2009 el OSE contabiliza en España 3.763 experiencias de Agenda 21 local. (Observatorio de la Sostenibilidad de España, 2010)

Como se afirma en el libro titulado “Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría” y escrito el año 2005 por el autor de esta tesis, junto con otros miembros del Observatorio CIMAS (Garrido *et al.*, 2005), el análisis de las experiencias de Agenda 21 local tiene una doble cara.

Por el lado positivo se puede afirmar que la Agenda 21 local fue en el momento de su origen una experiencia pionera centrada en un concepto novedoso, el “desarrollo sostenible”. Teniendo en cuenta la crisis ambiental existente y el reto que afronta el Planeta en el siglo XXI, puede considerarse también una iniciativa muy necesaria y que inicialmente no tuvo un mal nivel de acogida e implantación en España, como se ha mostrado con los datos anteriores.

El lado negativo es que dicha implantación a finales de los años noventa y en la primera década del siglo XXI se caracterizó por los siguientes aspectos recogidos en el libro mencionado:

1. En muchos casos los requisitos citados por el Programa 21, “diálogo, consenso y consulta”, no se hicieron presentes, o bien se llevaron a la práctica de forma escasa y poco plural. En el libro, se comenta lo siguiente al respecto:

El concepto de participación es ambiguo, impreciso, un eslogan o un propósito indefinido. A veces se denomina participación a cualquier consulta. Otras veces, el discurso de la participación puede servir para evitar la participación real de la población y enmascarar la toma de decisiones políticas y técnicas. Siendo conscientes de la dificultad que comporta el fomento de la implicación ciudadana en los asuntos municipales (salvo algunos grupos y asociaciones bastante concienciados y que pueden participar en determinadas cuestiones), y más aun en algo, a priori, poco tangible como la sostenibilidad, también hay que reconocer que en muchas Agendas 21 no se presta la suficiente atención a este aspecto y se acaban convirtiendo en meros estudios técnicos o de consultoría realizados desde un gabinete. (Observatorio CIMAS, 2005)

Según estos autores, la baja participación que suele darse en las Agendas 21 locales se explica también por el poco interés por la democracia participativa y la ecología humana que en general tiene la ciudadanía, junto con la desconfianza que existe respecto a los llamamientos institucionales a la participación ciudadana.

Más concretamente, poco exitosa ha resultado la implicación en las Agendas 21 de las “empresas privadas” existentes en una localidad, resultando difícil cumplir de esta manera con lo establecido por las Naciones Unidas en el Capítulo 28 del Programa 21.

2. La falta de cumplimiento o ejecución de las acciones incluidas en las Agenda 21 locales ha sido, probablemente, el principal problema. En el mejor de los casos, existe voluntad política que permite hacer avanzar el proceso, hasta el momento en el que se da un cambio de responsables políticos. A las Agendas 21 y otras planificaciones estratégicas que se realizan les falta poseer un carácter vinculante similar al que pueden tener a nivel local en España los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), o los presupuestos municipales y las ordenanzas, para garantizar así un mayor nivel de cumplimiento. Existen dificultades y resistencias para que desde una planificación participativa se entre a discutir y decidir a fondo sobre planificación económica y urbanística.

Un caso excepcional en este sentido fue el proceso participativo realizado en el año 2006 para la elaboración del PGOU de la ciudad de Parla (Comunidad de Madrid). Esta experiencia denominada “Foro ciudadano de Parla: todos contamos. Una nueva forma de entender el urbanismo” fue premiada con el máximo galardón en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas de ONU Hábitat (ONU Habitat, 2006).

El proyecto de los presupuestos participativos aventaja en este sentido a las Agendas 21 locales, ya que de partida la ciudadanía conoce el presupuesto destinado a la ejecución de las acciones, y por tanto se puede prever claramente el fin y el alcance de sus propuestas. En las Agendas 21 locales, hasta ahora, no se determina a priori el carácter vinculante, normativo o presupuestario que se ha de alcanzar, pudiendo quedar al final la experiencia en un puro “gesto publicitario”. Además, las acciones de

los presupuestos participativos suelen ejecutarse en un corto plazo (1 o 2 años), y esto también favorece una mayor credibilidad de la ciudadanía en el proceso.<sup>56</sup>

3. Quizás el problema más de fondo es que una visión ecologista de la relación entre ser humano y naturaleza, es decir, lo que se denomina como ecología humana, se está asimilado poco a poco en la sociedad. En los años 90 esta visión estaba presente prácticamente sólo entre los activistas del movimiento ecológico, y ahora está un poco más presente en la población en general.<sup>57</sup> Sin embargo, todavía es una visión minoritaria y parcial, y que es objeto tanto de envites como de apoyos. La asimilación de la visión ecológica no resulta fácil, debido a que se encuentra en permanente disputa y contradicción con los mensajes hegemónicos que idealizamos como “fetiches” en nuestra sociedad. Mensajes que tienen que ver con nuestras concepciones comunes sobre el consumo, el crecimiento económico y el progreso.

Al respecto, Javier Garrido, Luis Arnanz y otros miembros del Observatorio CIMAS señalábamos en el año 2005 lo siguiente:

Como han demostrado numerosas encuestas, se ha producido un avance muy notable en la sensibilidad ecológica de los individuos, pero tal sensibilidad se ciñe a la adhesión afectiva a valores muy genéricos y confusos de carácter ecologista. Una adhesión que no va acompañada en la dimensión cognitiva de un conocimiento mínimamente preciso sobre los problemas medioambientales, sobre sus causas, responsabilidades y medios de corrección. Tampoco afecta, en el nivel de las conductas, a un cambio en los comportamientos cotidianos; ni repercute de manera significativa en la participación en asociaciones ecologistas ni en las actividades colectivas organizadas por tales asociaciones. (Garrido *et al.*, 2005, pág. 65)

Este problema observado en la ciudadanía también tiene su reflejo en la administración pública. Los ámbitos de actuación tradicionales del área de medio ambiente se han limitado a ser el cuidado de parques y jardines, la recogida de residuos y la limpieza viaria, añadiendo con los años también cierta promoción de la sensibilización y educación ambiental. Poco a poco esta dependencia municipal ha ido adquiriendo una visión más ecológica e integral. Por ejemplo, en el municipio de Pinto la denominación que tiene este área desde el año 2015 es: “Ecología y Modelo de ciudad”, y junto con los temas tradicionales de medio ambiente, agrupa otros como urbanismo, planificación del territorio y movilidad.

---

<sup>56</sup> Pedro Martín, en su tesis doctoral titulada “La planificación participativa desde una perspectiva de redes sociales” (2010), analiza algunos casos de planificación participativa basados en el método de la sociopraxis. Observa que unos niveles altos de implicación y participación por parte de un conjunto amplio y diverso de actores sociales de una comunidad influye positivamente en los niveles de viabilidad y ejecución de los planes estratégicos que se elaboran.

<sup>57</sup> Así se desprende del análisis de sucesivos estudios del CIS sobre percepciones, actitudes y comportamientos de la población española respecto a la temática medioambiental: Encuestas sobre “Ecología y Medio Ambiente” de los años 1996, 2005 y 2007.

4. Otra deficiencia común en las Agendas 21 locales es la falta de transversalidad en la acción municipal, algo muy necesario para una planificación de tipo integral como es la Agenda 21. Muchas experiencias han sido promovidas por la sección municipal dedicada al área de Medio Ambiente. Más allá de la implicación en ocasiones del área de participación ciudadana, en la mayoría de los casos lo máximo a lo que se ha llegado es que el resto de dependencias tengan conocimiento de la experiencia y aporten puntualmente algún tipo de datos o información.

La falta de transversalidad es un déficit habitual en las políticas públicas locales en general, por eso, un proyecto de planificación participativa requiere la conformación en la administración local de equipos de trabajo coordinados a nivel técnico y político, así como el compromiso y la implicación de las máximas autoridades locales, como el alcalde o alcaldesa.

5. En los planes de Agenda 21 local ha faltado una visión más integral y menos sectorial. Teniendo en cuenta lo afirmado en el punto anterior, junto con el escaso conocimiento sobre ecología humana que ha tenido la población, especialmente en los primeros años de las Agendas 21 locales, se puede observar en los planes de acción ciertos sesgos.

Por ejemplo, en determinados planes puede verse cierta tendencia hacia aspectos ambientalistas y de habitabilidad. Al respecto, en el libro citado se afirma lo siguiente (Garrido *et al.*, 2005):

La falta de conexión entre los retos globales y los problemas limitados al ámbito local es una importante barrera que los actores de las Agendas 21 deben vencer. Lo global queda tan alejado de la cotidianeidad que somos incapaces de pensar más allá de nuestros problemas próximos y visibles (parques, basuras, vertidos, olores, ruidos...), sin tener en cuenta la interconexión que muchas veces tienen con cuestiones de insostenibilidad global. (p.147)

La mayoría de planes de acción, elaborados de manera poco participativa, han resultado ser sectoriales y poco integrales debido a que incorporan acciones convencionales de sostenibilidad ambiental no adaptadas al contexto local específico, y además obvian las principales necesidades económicas y sociales sentidas por la población.

6. En el libro citado se hace un análisis del papel desempeñado por los técnicos municipales en las Agendas 21 locales. Se afirma que este actor social posee ciertas peculiaridades respecto al resto de actores locales. Suelen tener las ideas más claras sobre el desarrollo sostenible y sobre la Agenda 21 que la mayoría de los responsables políticos y la población en general. A pesar de que los técnicos municipales han generado y promovido el interés inicial por la Agenda 21 dentro de la

institución, su actuación se encuentra a veces muy limitada por el tipo de relación laboral que mantiene con el responsable político (Garrido *et al.*, 2005).

En cualquier caso, los técnicos municipales se convierten en actores centrales de las Agendas 21 Locales a causa de varios factores: Primero, el papel protagonista que desempeñan en los procesos de participación. Segundo, el manejo de información. Tercero, su relación con los cargos políticos y con otras dependencias municipales. Cuarto, su conocimiento y experiencia en el diseño, regulación y gestión de políticas públicas.

Sin embargo, en lo que atañe a la participación ciudadana, estos técnicos arrastran con frecuencia una pesada losa de carácter tecnocrático y gestionista, común a la mayoría de los técnicos municipales, cualquiera que sea el área de gobierno en el que trabajan. En general conciben el diagnóstico de la situación del municipio como una tarea objetiva y exclusiva de los expertos. Para la mayoría, el conocimiento de las problemáticas locales es objetivo, neutral y cuantificable, y no reconocen en él la influencia de posiciones teóricas e ideológicas de partida. En consonancia con esto, el papel de la ciudadanía en la construcción del conocimiento sobre las problemáticas locales termina siendo considerado como secundario.

Por consiguiente, el llamamiento a la participación suele realizarse posteriormente al diagnóstico técnico, en lo que denominan los principales manuales como “diagnóstico subjetivo”, con el fin de aprovechar ciertas opiniones de ciudadanos o entidades sociales, por el valor de su “conocimiento vivencial”, para corregir o matizar ciertos aspectos del diagnóstico técnico antes de pasar los técnicos a elaborar la planificación. Por tanto, a la ciudadanía se la concibe no como agente que debe empoderarse, sino instrumentalmente, a modo de “informante” y como usuario o “cliente” de servicios e infraestructuras públicas, y que su nivel de satisfacción adquiere importancia para el político en la medida en que dicho nivel pueda repercutir en la intención de voto.

Esta participación se convoca con recelo e incertidumbre debido a la falta de experiencia y por los prejuicios basados en concepciones y experiencias previas de “seudo-participación”. La preocupación prioritaria se ciñe a veces en conseguir que los debates ciudadanos cuenten con aceptable afluencia de público predispuesto a asentar, y que al mismo tiempo sean técnicamente breves, manejables y operativos, y por tanto, que no pueda decir el político o el técnico que “la situación se desbordó”, o “que se nos fue de las manos”. En estos procesos tan comunes “la incertidumbre” es algo que no se contempla, o que es concebida como algo negativo: una amenaza en vez de una oportunidad. Más allá de cierta retórica, no se contemplan tampoco formas de participación que supongan deliberación y construcción colectiva de conocimiento, planificación o toma de decisión. Mucho menos la profundización en la práctica de la democracia y la corresponsabilidad ciudadana en el desarrollo sostenible.

Estos 6 puntos expresados no muestran en términos generales un diagnóstico positivo ni un futuro optimista para la Agenda 21 local. En el año 2005, en pleno auge de experiencias de Agenda 21 locales en España (coincidiendo también con el auge del “boom urbanístico” en todo el país), el Observatorio CIMAS realiza el siguiente pronóstico y recomendación al respecto:

Si los procesos de elaboración e implementación de la Agenda 21 local continúan por los mismos derroteros, **se corre el riesgo inminente de quemar o liquidar una iniciativa pensada en sus orígenes como la herramienta principal para la sostenibilidad global desde lo local y como un proceso de profundización de la democracia. También el riesgo de generar frustración y desencanto** por parte de la ciudadanía. En este sentido, se extiende entre los vecinos y organizaciones sociales la percepción de que su participación y esfuerzo no sirve para nada o ha sido manipulado, cercenándose así el enorme capital social que representan los ciudadanos y organizaciones implicados en las fases de elaboración de la Agenda 21 local. Los vecinos y asociaciones intervienen bajo la expectativa de que su tiempo, sus opiniones y su trabajo serán tenidos en cuenta, y si bien esto es relativamente cierto en cuanto a la elaboración de los planes de acción de la Agenda, no es así respecto al desarrollo de los mismos, lo que acarrea frustración y desperdicio del potencial de corresponsabilidad en la ejecución de los planes.

Como se deduce del diagnóstico precedente, consideramos que la forma, contenidos y aplicación de las Agendas 21 locales están desvirtuando en la práctica los principios y finalidades que alumbraron su origen en la Cumbre de la Tierra, de modo que se requieren cambios fundamentales y urgentes que reorienten tales procesos. (Garrido *et al.*, 2005, pág. 70)

## 4.2 Métodos aplicados a las Agendas 21 locales

En el documento titulado “Programa 21” surgido de la Cumbre de Río en el año 1992 aparece por primera vez el concepto de Agenda 21 local en los términos comentados en el apartado anterior. En este documento no se especifica una metodología a seguir para cumplir con el requisito que se cita en el Capítulo 28 de establecer un “Programa 21” a nivel local a través de la consulta, el diálogo y el consenso entre autoridades, empresas privadas, organizaciones locales y ciudadanos.

Se puede decir que cada municipio aplica su propia metodología para implementar su Agenda 21 local. Sin embargo, hay ciertos aspectos metodológicos que se vuelven comunes y que aparecen de forma reiterada en distintas Agendas 21 locales.

El primer lugar, las tres fases que componen la Agenda 21 local: Diagnóstico, planificación y ejecución/seguimiento. En las experiencias de Agenda 21 local emprendidas se presta atención a la metodología y las técnicas correspondientes a las dos primeras fases, pasando en todo momento mucha más desatendida la fase de ejecución y seguimiento.

En segundo lugar, los 2 resultados contemplados en todas las experiencias de Agenda 21 local son el diagnóstico y el plan de acción. Otro resultado que habitualmente se tiene presente es

un sistema de indicadores, y en mucha menor medida, un Foro de la Agenda 21 o de la Sostenibilidad.

En el caso de España, hay que tener en cuenta que la presencia de estos aspectos metodológicos comunes en muchas Agendas 21 locales se explican por la influencia que tiene la metodología propuesta por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) recogida en el documento denominado Código de Buenas Prácticas Medioambientales, en su tercera edición (año 2004).

Antes de pasar a comentar esta metodología, resulta importante señalar la existencia de otra metodología no tan conocida como la anterior, pero que le antecede en el tiempo. Se trata de la “Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales” elaborada por el ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives). A continuación, se exponen también sus rasgos principales.<sup>58</sup>

#### **4.2.1. Guía europea para la planificación de las Agendas 21 locales**

Esta guía está elaborada por el ICLEI como servicio para la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. En 1998 es traducida al español y editada en la ciudad de Bilbao por la Asociación Bakeaz (ICLEI, 1998). Dicha guía esboza un proceso paso a paso para gestionar un Plan de Acción Ambiental Local, que pueda ser utilizado por una autoridad local como orientación para desarrollar su propio modelo de Agenda 21 Local.

La Guía sugiere una metodología basada en los siguientes 8 pasos. Un aspecto interesante de los pasos propuestos por la Guía es que en cada uno de ellos se da a conocer más o menos el papel que debe desempeñar alguno de los siguientes actores sociales principales: responsables políticos, Foro, técnicos, ciudadanía. Este aspecto facilitará la puesta en práctica de esta metodología.

##### **1. Creación del Foro de medio ambiente**

Es un órgano en el que tiene que estar representado en la mayor medida de lo posible todo el conjunto de la comunidad.

La autoridad local podría encargarse de su diseño, pero la primera tarea del Foro de medio ambiente como colectivo debería ser debatir y consensuar dicha constitución. Tendría que contemplar cuestiones como las siguientes: el propósito del Foro (puesto que de momento no es más que un grupo de personas interesadas), la frecuencia de las reuniones, si estas serán

---

<sup>58</sup> Las descripciones que se realizan en la Tesis sobre la Guía europea para la planificación de Agendas 21 Locales del ICLEI y el Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP corresponden a las realizadas por el propio autor de esta investigación en el año 2003 para el portal Gloobal.net, perteneciente a la ONGD IEPALA: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Metodologias&id=7>

públicas o no, su presidencia, la redacción de actas oficiales y su carácter público, cómo llegar a acuerdos, o cómo dejar constancia de las disensiones cuando no se llega a un acuerdo, cómo proceder a la hora de relevar los miembros...

## **2. Acordar la filosofía**

Será el nuevo Foro recién creado quien se encargue de formular una filosofía y una visión ambientales para el futuro de la comunidad. Una vez acordado esto será el ayuntamiento (Gobierno Local) el responsable de aprobar el manifiesto final de la base filosófica de todo el proyecto (se incluirán los principios a seguir y una visión del futuro de la comunidad que represente las distintas opiniones de los participantes).

## **3. Identificar problemas y causas**

Las fases a seguir dentro de este paso serían las siguientes:

- Análisis subjetivo de los problemas: analizar qué problemas ambientales percibe la comunidad local y sus causas.
- Análisis objetivo de los problemas abordando cuestiones técnicas a través de la utilización de listados y de la investigación científica.
- El siguiente paso es adoptar indicadores y estándares apropiados que permitan hacer una evaluación de los problemas según dichos indicadores, además de hacer una predicción de futuro.
- Elaboración de un informe-diagnóstico en el que se describa la situación existente incluyendo los problemas, sus causas y sus efectos.
- Aprobación, publicación y distribución por parte del ayuntamiento de dicho diagnóstico ambiental.

## **4. Definir objetivos generales**

La labor de definir los objetivos generales para los que tiene que dar respuesta el plan de acción o Agenda 21 local le corresponde al Foro de medio ambiente, y posteriormente serán ratificados por el ayuntamiento. Al fin y al cabo los objetivos generales son planteamientos de los fines concretos pretendidos por la comunidad y que tienen que estar bastante acorde tanto con la filosofía acordada como con los problemas percibidos en la localidad.

## **5. Priorizar problemas**

Una vez formulados los objetivos, se observará que no es posible poner en práctica todos ellos inmediatamente con los presupuestos disponibles, y de ahí la necesidad de priorizar los problemas. Dicha priorización debe realizarse con un conocimiento de las repercusiones de los problemas lo más profundo posible, y para ello es aconsejable recurrir a las siguientes fuentes:

- Asesoramiento de expertos: personas de la comunidad local y de expertos externos.
- Evaluación de Impacto Ambiental: permiten determinar qué consecuencias tendría el no hacer nada por cambiar la situación presente y qué se podría conseguir mediante la acción.
- Tablas, estándares o normas que determinen los límites permitidos o convenientes de los elementos relacionados o que puedan afectar al medio ambiente.

## **6. Identificar opciones para la acción y establecer objetivos específicos**

Una vez conocidas las prioridades se puede seleccionar los objetivos correspondientes y elaborar una lista de las diversas opciones de actuación para alcanzar cada uno de ellos. De esto deberían encargarse tanto la autoridad local como el Foro, ya que no todas las acciones dependen exclusivamente de la autoridad local y todos aquellos que participen en actividades en pro del medio ambiente pueden contribuir.

Todas las opciones enumeradas tienen que analizarse según su:

- Impacto ambiental: comprende dos cuestiones, una simple evaluación de la efectividad de la opción para alcanzar el objetivo concreto y una evaluación de los posibles impactos ambientales imprevistos.
- Efectividad en función del coste.
- Trascendencia social, desde el punto de vista de la equidad, los efectos distributivos, el carácter progresivo o regresivo de las propuestas, así como su repercusión en la seguridad personal. Resulta positivo que la Guía no obvie estas cuestiones para así demostrar que la sostenibilidad integra los aspectos sociales, junto con las cuestiones económicas y medioambientales.

Este proceso de identificar opciones para la acción se interrelaciona directamente con el de establecer posibles objetivos específicos. El resultado es una lista de opciones de acción relacionadas con una serie de objetivos específicos.

## **7. Crear programas para abordar objetivos**

A partir de las opciones analizadas se crean Programas de Acción para cumplir cada objetivo específico. Cada uno de estos Programas incluye: Proyectos, instrumentos económicos, instrumentos reguladores, instrumentos de información y comunicación.

Una vez que se han elaborado Programas para cada uno de los objetivos específicos por parte del Foro y de la Administración, hay que analizar la compatibilidad mutua entre todos ellos, además de efectuar una evaluación del posible impacto ambiental que pudieran generar. Además, la Guía sugiere que a cada elemento de los Programas le corresponda, al menos, un indicador que verifique su aplicación y otro indicador que verifique su eficacia (éxito o fracaso).

La Guía muestra el siguiente ejemplo para ilustrar lo explicado hasta el momento. Un objetivo general podría ser, por ejemplo, el de mejorar la calidad de las masas de agua locales, y un posible objetivo específico en relación con el anterior sería el mejorar la calidad de un río local en un grado en los próximos cinco años (se presupone que la calidad del agua ya ha sido previamente evaluada).

El Programa correspondiente a este objetivo específico constaría, por ejemplo, de los siguientes elementos:

- Proyectos: obtener financiación para mejorar el tratamiento de aguas residuales (autoridad local), limpiar las riberas del río y abrir caminos (grupos de acción ciudadana), mejorar hábitats para la vegetación ribereña (grupos locales de defensa de la naturaleza y colegiales).
- Instrumentos económicos: promulgar leyes locales para multar a aquellas personas que viertan residuos en el río o en sus cercanías (autoridad local), ofrecer préstamos baratos para fomentar la instalación de dispositivos de bajo consumo de agua a fin de reducir el volumen de aguas residuales (autoridad local y banco local).
- Instrumentos reguladores: exigir a las industrias locales que elaboren y pongan en práctica planes de acción para mejorar la calidad de los vertidos en el río a lo largo de los próximos cinco años a fin de cumplir los estándares exigidos por la ley (autoridad local y organismos del gobierno central).
- Instrumentos de información y comunicación: establecer un sistema de control ambiental que registre y actualice la calidad del agua en diferentes puntos del río y la ubicación de los puntos de descarga (administración local), publicar las acciones en el periódico local (medios de comunicación local), organizar excursiones guiadas a lo largo del río para explicar las mejoras del hábitat y observar la fauna (grupos locales de defensa de la naturaleza).

## **8. Formalizarlos en un plan de acción**

En esta etapa la administración ya puede elaborar un borrador del plan de acción que comprenda tanto el proceso seguido como sus resultados (es decir, la visión, filosofía, objetivos generales, objetivos específicos y programas). Este borrador se debate en el Foro y posteriormente en el Pleno del ayuntamiento. Una vez hecho esto dicho borrador es publicado para que sea conocido por la opinión pública, y mediante talleres, asambleas, etc. se recogen los comentarios de la ciudadanía. Finalmente, se introducen las enmiendas necesarias en el texto y al final es el Pleno del ayuntamiento el que aprueba el plan de acción definitivo.

## **9. Aplicar y comprobar**

La primera etapa de la puesta en práctica consiste en identificar al funcionario de la administración responsable de un Programa concreto. Se recomienda que la gestión de los presupuestos correspondientes a cada uno de los Programas se delegue también a ese mismo funcionario. Además, el funcionario responsable tendrá que asegurarse que la aplicación del Programa es la adecuada, y por tanto, hacer una planificación más detallada si fuese necesario.

Otro punto importante a destacar en este apartado es el de la comprobación: la verificación continua es vital para garantizar el éxito y controlar los efectos secundarios y, por eso, lo recomendable es evaluar los indicadores y los fines predeterminados para comprobar si se están consiguiendo los resultados esperados. También hay que estar atentos para detectar lo antes posible cualquier impacto ambiental imprevisto que pudiera acontecer.

Cuando el proceso de comprobación indique que los Programas no están alcanzando los objetivos esperados, entonces será necesario buscar las razones y reajustar los Programas si fuese necesario. Cuando sea preciso efectuar cambios importantes en el plan de acción convendría quizás esperar a la fase de evaluación, en la que los cambios seguirán todo el proceso democrático.

## **10. Evaluación y retroalimentación**

Los indicadores asociados con los elementos de los Programas deberían verificarse al final del periodo de aplicación del Programa con objeto de evaluar la efectividad de este. Dichos indicadores se habrían elegido, como anteriormente se citó, para demostrar si la actuación se ha puesto en práctica en su totalidad, y si ha obtenido los resultados esperados.

En caso de observar que los Programas no han resultado lo suficientemente eficaces para abordar realmente los problemas, será necesario seguir como base un proceso de revisión previamente establecido y así, introducir de nuevo la información en el nivel que corresponda.

De este modo, todo el proceso se convierte en una espiral continua. No en un círculo, ya que cada vuelta debe suponer un pequeño progreso hacia el objetivo último de conseguir una comunidad sostenible.

A modo de conclusión, señalar que tras analizar este documento caben destacar los siguientes aspectos:

1. Puede valorarse positivamente la existencia de un Foro como órgano permanente de participación y la labor activa que se le asigna a lo largo de todo el proceso, con actividades como, por ejemplo, debatir y consensuar distintos aspectos de su constitución y funcionamiento, formular una filosofía y una visión ambientales para el futuro de la comunidad, definir objetivos generales y específicos, y debatir el borrador del plan de acción. Dicha labor confiere al Foro unas características que le convierten en un espacio que va más allá de ser un taller esporádico para la ciudadanía de carácter consultivo, como son los denominados “Foros” de algunas Agenda 21 local. También supera en términos de composición y funciones a los tradicionales Consejos sectoriales de Medio Ambiente mencionados en Reglamentos de participación de algunos municipios.
2. El contenido de la Guía se centra bastante en cuestiones técnicas fundamentales en el ejercicio profesional de elaborar de forma completa y correcta un plan de acción. Se echa en falta una mayor profundización sobre aspectos metodológicos que tienen que ver con las actividades que favorecen la participación de diferentes actores sociales y de la ciudadanía en general, especialmente en determinados pasos y actividades citados en esta metodología, como por ejemplo:
  - En las actividades que corresponden al Foro y que han sido citadas anteriormente.
  - En la elaboración del diagnóstico “subjetivo”, cuando se analizan qué problemas ambientales percibe la comunidad local y sus causas.
  - Cuando se da a conocer el borrador del plan de acción a la opinión pública y se recogen los comentarios de la ciudadanía mediante talleres, asambleas, etc.
  - Durante “el proceso democrático” en la fase de evaluación, cuando el plan de acción requiera cambios importantes.

#### **4.2.2. El Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP**

El Código de Buenas Prácticas Ambientales (CBPA) editado por la FEMP es una propuesta metodológica de Agenda 21 local que, desde un enfoque eminentemente práctico, se ofrece a los ayuntamientos. Dicha propuesta metodológica fue creada con la colaboración de un comité de políticos y técnicos de diferentes municipios y en base a distintos enfoques y metodologías

aplicadas en Agenda 21 Local realizadas hasta el año 2004 en España. Según la FEMP, el CBPA no pretende alcanzar un nivel alto de concreción, sino marcar unas pautas generales a seguir.

La propuesta metodológica del CBPA se basa en la aplicación de dos herramientas de trabajo: la Auditoría Medioambiental (AM) y el Plan de Participación Social (PPS).

### **Auditoría medioambiental**

La AM está constituida por un conjunto de estudios, análisis y propuestas de actuación y seguimiento que abarcan el estado medioambiental en todo el ámbito territorial local.

Para que la auditoría Medioambiental no se reduzca a un mero inventario de datos sin valor operativo, se entiende que el proceso debe incluir una propuesta realista de acciones de mejora, que resuelva los problemas diagnosticados y un sistema de parámetros que permitan su medición, control y seguimiento. La determinación clara y el liderazgo del proceso por parte de los representantes políticos, constituyen también un elemento esencial en su desarrollo.

Según el CBPA, la AM debe girar en torno a determinados factores que se pueden agrupar dentro de tres categorías fundamentales: la ambiental, la socioeconómica y la organizativa.

- Factores ambientales: paisaje, vegetación, fauna, planificación territorial, medio urbano, demografía, movilidad y transporte, agua, residuos, atmósfera, ruido, energía y suelos.
- Factores socioeconómicos: índice de ocupación, actividades económicas.
- Factores organizativos: planes de emergencia y riesgos ambientales, estructura funcional del medio ambiente municipal.

La realización de la AM consta de tres fases: Diagnóstico, Plan de Acción y Plan de Seguimiento.

En primer lugar, la Diagnóstico es el estudio técnico y de percepción social de los factores socioeconómicos, ambientales y organizativos de la Entidad Local. El estudio técnico se realiza a través de una Diagnóstico Técnica que sigue los siguientes pasos: identificación de la información necesaria, identificación de las fuentes de información, recopilación de requisitos legales aplicables a la entidad local, trabajo de campo y redacción de informes.

La diagnóstico incluye también una “Diagnóstico Cualitativa”, que se corresponde con lo denominado “diagnóstico subjetivo” en la Guía del ICLEI. Realmente el concepto adecuado para ambos términos sería el de diagnóstico o estudio de la percepción social. En este apartado del CBPA sólo se explican dos técnicas de investigación social: la técnica DELPHI basada en un cuestionario abierto, y la encuesta. Se echa en falta en el documento una gran variedad de técnicas participativas de investigación e intervención social que se llevan aplicando en el ámbito del desarrollo local desde hace bastante tiempo en distintos países,

como por ejemplo es el caso de diversos dispositivos utilizados en los denominados DRP (Diagnósticos Rurales Participativos).

En segundo lugar, el Plan de Acción Ambiental es un conjunto de estrategias y acciones encaminadas a solucionar las problemáticas medioambientales locales. El primer paso en la elaboración de dicho Plan es definir las Líneas Estratégicas, que son los grandes ejes o áreas temáticas previsibles para la mejora ambiental local y la progresión hacia un modelo de desarrollo sostenible. El paso posterior es definir, dentro de cada una de estas Líneas Estratégicas, los Programas de Actuación, que responden a cada uno de los diversos objetivos que pretende alcanzar una Línea Estratégica y agrupa distintas acciones con un denominador común concreto. El último paso consiste en definir estas acciones o también denominadas como Proyectos.

En tercer lugar, el **Plan de Seguimiento** se basa principalmente en un sistema o batería de indicadores para evaluar la mejora ambiental del territorio. También se menciona la conformación de una Comisión de Seguimiento, que puede estar constituida únicamente por técnicos municipales, o implicar también a agentes externos.

### **Plan de participación social**

El PPS persigue la implicación directa de la comunidad en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas ambientales. El CBPA destaca la necesidad de un PPS por las siguientes razones:

- Permite a la Entidad Local conocer las necesidades e intereses de la población y enriquecerse de sus aportaciones, información imprescindible a la hora de proponer acciones concretas que requieran de la colaboración de todos.
- Los instrumentos de participación proporcionan una mayor sensibilización, información y corresponsabilización de los ciudadanos ante la problemática medioambiental.
- La aplicación de instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local mejora la imagen pública de la administración debido a la preocupación demostrada hacia los temas ambientales y su actuación en favor de la cohesión social.
- Puede contribuir a la integración de ciudadanos y grupos tradicionalmente aislados de la vida pública (inmigrantes, mujeres, jóvenes, mayores), incluyéndolos de forma explícita, con voz propia en los procesos de sostenibilidad.
- Hace aumentar las posibilidades de que los proyectos propuestos alcancen sus objetivos debido a que estos requieren por definición, el soporte y colaboración de todos.
- La participación ciudadana es una vía imprescindible para encauzar un auténtico proceso de Agenda 21 y alcanzar un compromiso global con el desarrollo sostenible.

El PPS consiste, por un lado, en crear unos Instrumentos de Participación y, por otro, en elaborar un Plan de Comunicación:

Respecto a lo primero, el CBPA reconoce tres vías a través de las cuales se pueden crear Instrumentos de Participación en el ámbito municipal: una es a través de Reglamentos de Participación Ciudadana, otra es a través de Órganos Formales de Participación Ciudadana como Consejos de Medio Ambiente o Foros de Medio Ambiente y una última vía es a través de "modalidades complementarias", y el CBPA cita unas cuantas sin apenas explicar cada una de ellas: Forums Temáticos, Comisiones de Trabajo, Teleparticipación, Investigación-Acción-Participativa, Forum de Innovación Social, Talleres de futuro,...

Sobre el Plan de Comunicación, el CBPA afirma que su objetivo es la creación y establecimiento de sistemas ágiles y prácticos, para facilitar la comunicación entre la Entidad Local y los ciudadanos y para mantener un flujo de información continua sobre el medio ambiente local.

El CBPA sugiere tres métodos para poner en marcha el Plan de Comunicación:

1. Métodos tradicionales: boletines, informes y revistas divulgativas, Campañas municipales y medios de comunicación local cuando se pretende que la información ambiental sea genérica y Centros de Documentación e Información, sistemas de atención al ciudadano (teléfono, buzón oficina, etc.) cuando la información ambiental sea específica y como resultado del interés o inquietud del ciudadano.
2. Métodos novedosos: consiste en usar nuevas tecnologías cuya característica principal es que permiten abrir un diálogo multilateral e interactivo entre la población y la entidad local (Internet, Videoconferencia, Puntos de información interactivos, Televisión a la carta).
3. La Educación Ambiental: proceso para el aprendizaje y la adquisición de conocimientos y de buenas prácticas ambientales que se dirige con especial atención a los educadores y a la población infantil pero que también abarca a la ciudadanía en general (jóvenes, mayores, familias), asociaciones y otras organizaciones, empresarios, trabajadores, instituciones y administración, etc.

## **Conclusiones**

Analizando el contenido del CBPA, resulta que este manual o guía de referencia se queda en una concepción ambientalista y poco integral de la sostenibilidad. Quizás un motivo pueda ser el deseo por parte de la FEMP de tener una buena acogida por parte de un grupo mayoritario de ayuntamientos de esos años.

Además, al igual que la Guía del ICLEI, aborda de manera superficial toda la metodología que requiere el abordaje de la participación en un proceso de las características de una Agenda 21 local.

Pero más allá de esto, la propuesta metodológica del CBPA no ve la oportunidad de impulsar gracias a las Agendas 21 locales formas de participación más ambiciosas y que supongan una superación al desgaste de las formas tradicionales de participación ciudadana existentes. El CBPA, a pesar de afirmar que una de sus fuentes es la Guía europea de planificación de Agendas 21 Locales, obvia la apuesta que hace esta por un tipo de Foro que, como ya se explicó anteriormente, asume diversas responsabilidades de diferente tipo a lo largo de todo el proceso.

Apenas cita, y no explica, los instrumentos de participación denominados por el CBPA como “modalidades complementarias”. Estos “nuevos” modelos de participación, que podrían suponer una gobernanza más innovadora y que facilitarían el aumento del empoderamiento ciudadano a través de nuevas interacciones orientadas hacia la re-estructuración de las relaciones de poder, son equiparadas y abordadas de la misma manera que las tradicionales herramientas establecidas institucionalmente por la normativa convencional (reglamentos de participación), y orientadas principalmente a las cuestiones de información, sensibilización y recogida de opinión características de la visión clásica de la participación ciudadana.

#### **4.3. El uso de métodos participativos en las agendas 21 locales**

Los métodos participativos no se hayan aplicado de forma habitual a los procesos de Agenda 21 local. Métodos como los que proponen la FEMP o el ICLEI, y otros similares, han sido más comunes. Para poder analizar la manera en la que los métodos participativos se han aplicado en los procesos de Agenda 21 locales resulta pertinente acudir como fuente a las experiencias en las que el Observatorio CIMAS lleva trabajando desde el año 2002 como asistencia técnica.

En la Tabla 9 se muestra el listado de Agendas 21 locales en España que han contado con el asesoramiento técnico del Observatorio CIMAS entre los años 2002 y 2015.<sup>59</sup> En todos los municipios se cumplieron con las fases de diagnóstico y planificación. En las localidades que aparecen subrayadas en la tabla, además se dio el paso fundamental de ejecutar el plan de acción y realizar su seguimiento, y con la corresponsabilidad para ambas cosas de los diversos actores sociales involucrados en un Foro de la Sostenibilidad.

En concordancia con el enfoque de la sociopraxis, la metodología aplicada en estas Agendas 21 locales se define por los siguientes planteamientos generales citados por Javier Garrido y Pedro Martín:

Se trata de un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, que se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social. En definitiva, hablamos de una participación ciudadana reflexiva, creativa, responsable y transformadora. Esta forma de proceder desarrolla un paradigma de construcción y aplicación colectiva del conocimiento alternativo al dominante en las ciencias naturales y en la sociología tradicional. Un

---

<sup>59</sup> Señalar que en todas estas asistencias técnicas que se citan el autor de la Tesis ha trabajado como asesor, a excepción de la Agenda 21 de Fuenlabrada.

paradigma innovador que resulta especialmente pertinente y útil en lo que al desarrollo sostenible se refiere, pues éste se constituye en un objeto de conocimiento y acción eminentemente colectivo y práctico. (Garrido & Martín Gutiérrez, 2006, pág. 5)

Tabla 9: ASISTENCIA TÉCNICA REALIZADA POR EL OBSERVATORIO CIMAS EN AGENDAS 21 LOCALES

| LOCALIDADES                    | POBLACIÓN <sup>60</sup> | PERIODO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA |
|--------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Móstoles <sup>61</sup>         | 196.289                 | 2000-2001                        |
| Arganda del Rey                | 32.157                  | 2001-2002                        |
| <u>Pinto</u>                   | 31.737                  | 2002-2015                        |
| Serranillos del Valle          | 2.206                   | 2003-2004                        |
| <u>Olmeda de las Fuentes</u>   | 185                     | 2003-2004                        |
| Torrejón de Ardoz              | 106.740                 | 2004-2007                        |
| Madrid <sup>62</sup>           | 3.100.000               | 2004-2008                        |
| <u>Aranjuez</u>                | 42.481                  | 2004-2011                        |
| Villalbilla                    | 7.546                   | 2005-2007                        |
| <u>Villanueva del Pardillo</u> | 10.721                  | 2005-2010                        |
| Jaén                           | 116.417                 | 2008-2011                        |
| <u>Fuenlabrada</u>             | 198.132                 | 2012-2015                        |

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se muestra un texto utilizado por el Observatorio CIMAS para explicar a los actores sociales implicados en la elaboración de las Agendas 21 locales estos mismos fundamentos metodológicos y epistemológicos promovidos por CIMAS:

Para el logro de los objetivos planteados, se aplica una metodología que permita desarrollar un análisis participativo, donde los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad sobre el objeto de estudio, en la detección de problemas y necesidades y en la elaboración de propuestas y soluciones.

Con el fin de detectar esas demandas reales relacionadas con el objeto de estudio y concretarlas en propuestas de acción ajustadas a necesidades sentidas, se desarrolla un proceso de investigación que apunta a la transformación mediante el trabajo con colectivos, asociaciones, grupos de vecinos/as y otros actores del municipio con sensibilidades o intereses diferentes, lo cual facilita una movilización hacia la implicación ciudadana que favorece la creatividad social en beneficio de toda la comunidad local. El conocimiento de la realidad se construye progresivamente en un proceso participativo en el cual los actores implicados "tienen la palabra", y de este modo se crean las condiciones que facilitan espacios de reflexión, programación y acción social relacionados con los problemas que plantea el objeto de estudio.

Para crear esas condiciones necesarias se aplica un procedimiento de investigación riguroso (...), que propone intervenir de forma integral e integradora en el territorio. Tal

<sup>60</sup> Según datos Instituto Nacional de Estadística y correspondientes al año de inicio del periodo de asistencia técnica para cada localidad.

<sup>61</sup> La iniciativa fue elaborar un Plan de Acción Medioambiental con metodología IAP.

<sup>62</sup> El proyecto consistió en realizar Agendas 21 en cada uno de los 21 distritos de la Ciudad.

procedimiento investigador persigue la elaboración de un conocimiento sobre el objeto de estudio que sea útil socialmente y que permita la implementación de Planes de Acción Integral, donde la participación ciudadana, plena y consciente, sea un eje articulador básico. Por eso se trabaja con grupos humanos, con el fin de transformar su entorno, a partir del conocimiento crítico de la realidad que les rodea y de la puesta en marcha de un conjunto de estrategias y propuestas vertebradoras.

Esta metodología no ofrece una batería de respuestas y soluciones a los problemas, sino que propicia la conversación y el diálogo como mecanismos con los que crear procesos donde los sujetos afectados aporten, tras la reflexión, soluciones a sus problemas. Construyendo las respuestas con los distintos agentes sociales y ciudadanos del municipio se abre un gran abanico de posibilidades, pero las respuestas, soluciones y propuestas de acción se ajustarán más a la realidad concreta, en la medida en que han sido participadas y compartidas por la ciudadanía en el proceso de investigación-acción. (Arnanz *et al.*, 2004, pág. 34)

Pero más allá de estas generalidades que se plantean de forma más teórica, la práctica de los métodos participativos en los casos citados de Agendas 21 locales cuenta con ciertas peculiaridades.

Estas particularidades tienen que ver en gran medida con circunstancias determinantes que se dan en la práctica, como por ejemplo la dificultad de conseguir la implicación de los vecinos/as en las Agendas 21 locales, y en especial de los colectivos habitualmente marginados de la toma de decisiones públicas. La participación se reduce habitualmente a grupos de ciudadanos/as organizados o particularmente sensibles a estos temas. También entre los predispuestos inicialmente a participar se encuentran los actores sociales próximos al agente promotor de la iniciativa de la Agenda 21 en la mayoría de los casos: el ayuntamiento. El método participativo aplicado por el Observatorio CIMAS a las Agendas 21 locales intenta dar respuesta de manera especial al reto de cómo lograr implicar de forma protagónica a una gran variedad de grupos sociales que conforman la población de un territorio en tareas como son la elaboración de un diagnóstico y un plan de acción, y la conformación de un Foro ciudadano.

En el caso analizado de la Agenda 21 de Pinto y en las otras experiencias nombradas en la Tabla anterior, la implicación ciudadana se va consiguiendo de forma gradual a través de una manera específica de aplicar la sociopraxis para el caso de las Agendas 21 locales.

En definitiva, implementar la sociopraxis como método para las Agendas 21 locales puede resultar fácil en la teoría, debido a que la misma se define como un método para la planificación participativa. Sin embargo, el análisis de la práctica muestra que se dan determinadas situaciones y dificultades específicas que, según el autor de esta investigación, hacen que la sociopraxis tenga una serie de especificidades como método para las Agendas 21 locales que pueden agruparse en cinco tipos de aspectos: conceptuales, relacionales, comunicacionales, grupales y técnicos.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Las especificidades que se citan a continuación se basan en el análisis de la experiencia del autor en la Agenda 21 de Pinto, la cual se describió y analizó con detalle en el apartado anterior. También se sustentan en el análisis de otras experiencias de Agenda 21 locales citadas anteriormente y en las que trabajó el autor de la tesis, así como en distintos materiales al respecto elaborados por el Observatorio Internacional CIMAS: (Observatorio Internacional CIMAS, 2010), (Observatorio Internacional CIMAS, 2003), (Garrido, 2005), etc.

### 4.3.1. Aspectos conceptuales

#### 1. Paradigma conceptual

Concibiendo las Agendas 21 locales como procesos participativos de elaboración y ejecución de planes para la sostenibilidad local y global de los ecosistemas sociales, el paradigma conceptual consecuente con ello es que las Agendas 21 locales no son procesos donde el dilema sea imponer u obviar la sostenibilidad. Más bien las Agendas 21 locales se conciben como procesos que hacen emerger en el ámbito de las reflexiones y decisiones que se dan en un territorio un conjunto amplio de necesidades por parte de un conjunto amplio de actores sociales, pero resaltando la existencia de una necesidad transversal a todas: la necesidad de adaptar nuestro modo de producir, distribuir, consumir y desechar a los principios físicos y ecológicos de funcionamiento del ecosistema natural de la biosfera.

Garrido comenta lo siguiente al respecto:

Un cambio de enfoque radical, sustentado en una concepción fuerte de la sostenibilidad, resulta en estos momentos muy difícil y en algunas circunstancias o localidades podría ser contraproducente, pues probablemente acarrearía el desinterés, la abstención o incluso la oposición de la población y de muchos gobernantes municipales. El panorama social y político descrito invita más bien a proceder con cautela (Garrido, 2005, pág. 65).

En consecuencia con lo anterior, el paradigma conceptual seguido en esta metodología para las Agendas 21 se explica de la siguiente manera en palabras de Garrido:

De cara a la consecución de los objetivos de sostenibilidad del desarrollo, la participación es un medio fundamental para lograr el cambio social de actitudes y de mentalidad, que son un requisito ineludible de tan ambiciosa empresa. La participación en la Agenda 21 se configura –tal vez de manera prioritaria- como espacio pedagógico que facilite la reflexión sobre la complejidad de nuestro sistema de producción, distribución y consumo y sobre la construcción de la ciudad. Así mismo, con ella se contribuye al aumento de la sensibilidad y el conocimiento concreto de los problemas locales y de las posibles soluciones por parte de la población (Garrido, 2005, pág. 60).

#### 2. Actores sociales participantes

En teoría, en los procesos de Agenda 21 local deben participar todos los actores sociales presentes en una comunidad. Pero esta frase, más allá de la retórica, ¿qué supone concretamente? La participación en estos términos es concebida como la implicación a lo largo de todas las fases del proceso (diagnóstico, planificación y ejecución-seguimiento) de la totalidad de los actores sociales de una localidad agrupados conceptualmente de la siguiente manera:

- Nivel institucional y político: Administraciones Públicas, Equipo de Gobierno y Grupos de la Oposición Municipal...
- Nivel técnico: Técnicos municipales, expertos...

- Grupos formales: Tejido asociativo, colectivos organizados...
- Sector empresarial: Empresarios, comerciantes, sindicatos...
- Sector educativo: Profesores, alumnos, AMPAS...
- Grupos informales: Inmigrantes, jóvenes, mujeres, discapacitados, 3ª edad...
- Base social: conjunto de vecinos/as a título individual.

### **3. Construcción de la cultura de la sostenibilidad**

Apostar porque estos procesos sean tanto una herramienta de diagnóstico, planificación y ejecución de los planes, como un espacio para la construcción de cultura de la sostenibilidad.

La reflexión sobre la situación medioambiental no puede quedarse en los típicos problemas de ruido, suciedad, congestión del tráfico, zonas verdes, etc. Por el contrario, en las actividades participativas que se realicen para efectuar el diagnóstico y la planificación, se deben introducir informaciones que en términos sencillos y asequibles a la ciudadanía promuevan la reflexión y autoeducación en la sostenibilidad, en el sentido fuerte de este término.

Puesto que el cambio de concepciones, actitudes y comportamientos es un proceso largo, los planes de acción de las Agendas 21 locales deben contemplar como una línea estratégica de actuación prioritaria y transversal la sensibilización, la autoeducación y la participación en torno al concepto de la sostenibilidad, acompañada de los correspondientes proyectos y acciones que materialicen los planes. Corresponde a los actores sociales de la propia comunidad desempeñar un papel protagonista en este sentido, intentando favorecer que con el tiempo los actores sociales más especializados (expertos, técnicos municipales, organizaciones y ciudadanos ecologistas) vayan poco a poco delegando esta función a colectivos y personas inicialmente menos conocedoras de esta temática.

#### **4.3.2. Aspectos relacionales**

##### **1. Paradigma metodológico**

El método participativo utilizado para las Agendas 21 locales asume como objeto de trabajo los ecosistemas naturales y sociales, además de la importancia de un enfoque sociopolítico relacional y situacional (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010) frente al convencional enfoque científico-técnico de supuesto corte “objetivo” y “neutral”:

Lo que debe predominar en el impulso de la participación no son las técnicas de consulta o colaboración, sino la adaptación de las técnicas a las características y posiciones de los

actores, de modo que la participación sea un proceso de construcción de conocimiento, de toma de decisiones y de corresponsabilidad en la acción, a partir de la negociación entre los actores y sus intereses. La gestión de lo público y del desarrollo sostenible son siempre una apuesta sociopolítica en escenarios cambiantes, no el resultado científico-técnico del análisis de los problemas mediante técnicas de consulta y planificación participativa. Los planes de la Agenda 21 y su ejecución son el fruto de una decisión social sobre múltiples opciones, que se efectúan en función de los valores, los intereses en juego y las alianzas entre actores, los cuales cobran vida en el marco de una determinada estructura jerárquica y conflictiva de poder económico, político y social (Garrido *et al.* 2005, pág. 58).

## **2. Ámbito convivencial y afectivo**

La reflexión y sensibilización ciudadana sobre nuestra relación con el ecosistema debe hacerse a través del ámbito convivencial y afectivo, trabajando con los niños, las familias, las redes sociales, los grupos de convivencia,... El desafío consiste en pasar de la objetivación de las problemáticas construidas y compartidas en la convivencia cotidiana al cuestionamiento de las mismas y a la deliberación sobre sus interrelaciones, responsabilidades y soluciones sin salirse de la escala cotidiana de lo afectivo-comunitario. Esto supone una apuesta por la re-apropiación de la comunidad (las personas) de sus propios espacios. Entender que la ciudad, el distrito, el barrio,... debe dejar de ser esa especie de organismo colectivo que se estructura y funciona al margen de la conciencia de los ciudadanos/as que lo componen (Garrido *et al.*, 2005).

## **3. Gestión de conflictos**

La Agenda 21 local es un proceso social de consenso que parte de una relación conflictiva de cara a la práctica del desarrollo sostenible participativo en dos facetas: la primera conflictividad es en cuanto a la disparidad de intereses y puntos de vista existentes inicialmente entre los actores sociales de una comunidad, y donde además cada uno de ellos ocupa una posición diferente en la estructura de poder. La segunda conflictividad se da a nivel de los planeamientos que van emergiendo a lo largo del proceso, cuyas diferencias no solamente se dan respecto a su filosofía y contenidos, sino también respecto a sus procedimientos de elaboración, su alcance y los actores sociales que los respaldan.

Estas diferencias pueden observarse de forma más evidente si se comparan, por un lado, los Planes de Agenda 21 local, y por otro lado, los modelos de desarrollo convencionales plasmados en los Planes Generales de Ordenación Urbana municipales y en los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

Entonces, ¿cómo se suelen plasmar en el territorio estas situaciones de conflicto y lucha de intereses? ¿Cómo afecta esto a una Agenda 21 local?, ¿Qué estrategias metodológicas pueden implementarse?.

Al comenzar una Agenda 21 local es habitual de partida encontrarse en un territorio algún uso o planeamiento del suelo polémico que se da en la actualidad o que se dará en el futuro. Por ejemplo: una incineradora o vertedero, una cantera, una infraestructura de transporte (autopista, aeropuerto, tranvía,..), una infraestructura energética (central térmica, presa, molinos eólicos,..), una prisión o la previsión de un nuevo desarrollo urbanístico de tipo empresarial, residencial, de ocio (por ejemplo, campo de golf, centro comercial,..). Frente a este asunto polémico, también es habitual encontrar las típicas posturas antagónicas y confrontadas donde se ubican los discursos y los actores sociales que representan cada extremo: distintos partidos políticos, empresarios de diferente actividad económica, organizaciones sociales (ecologistas, sindicatos, empresariales, asociaciones de vecinos, órdenes religiosas, etc.), medios de comunicación,...

Algunos piensan, o quieren hacer pensar, que la mayoría de los actores sociales han tomado partido a favor o en contra de dicho aspecto polémico. Incluso puede parecer que el conjunto de la ciudadanía se encuentra posicionada y dividida al respecto (mujeres contra hombres, jóvenes contra mayores, parados contra trabajadores, personas que trabajan en el municipio contra los que trabajan fuera, los residentes de una zona contra los de otra, foráneos contra nativos, población de renta alta contra los de renta baja,..). Las personas e instituciones sociales más claramente posicionadas en cada uno de los dos extremos asumen, en comparación con el resto de actores sociales, el protagonismo en los medios de comunicación y tienden a transmitir que el resto de la comunidad también está igualmente posicionada, o que si no lo está aún, pronto lo estarán. En ese último caso, intentarán que los actores sociales se posicionen a favor suyo, o al menos no a favor del posicionamiento contrario.

La habitual existencia de un conflicto determinante en un territorio ha afectado a una Agenda 21 local, pero no ha imposibilitado el avance de la misma. En los casos en los que el autor ha intervenido se ha observado que, como se comentó anteriormente, el medio ambiente se asocia en general con temáticas como el cuidado de zonas verdes, la correcta gestión de los residuos, la limpieza viaria, el ruido,... Estas son, de partida, temáticas “amables” con perspectivas y valoraciones similares por parte de los diferentes actores sociales. Además, se asume que todo el mundo puede dar su opinión para este tipo de temáticas, y que es fácil que dichas opiniones sí sean tenidas en cuenta.

Por este motivo, en muchos casos aquel tema considerado como el más controvertido por la comunidad va quedando relegado, como si fuera “tabú”, y se va avanzando y llegando a acuerdos en otros diferentes.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Una excepción a lo expuesto anteriormente lo representa el caso de la Agenda 21 en Olmeda de las Fuentes (años 2003 y 2004). El tema principal en el municipio era la instalación prevista de unas canteras. Prácticamente la totalidad de los 200 habitantes del municipio, con el Alcalde a la cabeza, se mostraban en contra del proyecto de las canteras, apoyado inicialmente por el gobierno regional de la Comunidad de Madrid y las empresas beneficiarias. La Agenda 21 Local se sumó a otras iniciativas más de carácter institucional o ciudadano que emprendieron los actores sociales de la localidad, junto con los de otros municipios cercanos que se encontraban en la misma situación. Finalmente las canteras no se hicieron. Más referencias en: [https://elpais.com/diario/2003/09/23/madrid/1064316272\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/09/23/madrid/1064316272_850215.html)  
[https://elpais.com/diario/2004/05/13/madrid/1084447471\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/05/13/madrid/1084447471_850215.html)

En los casos de Agendas 21 locales en donde se ha utilizado este tipo de método se han tratado una gran amplitud de temas por parte de un número nutrido y diverso de actores sociales, y por tanto desde una pluralidad de puntos de vista. Sobre todo, se ha hecho hincapié en ir aumentando la presencia de diversos sectores ciudadanos que se encuentran generalmente ausentes en las políticas públicas, al mismo tiempo que se garantiza también la permanencia en el proceso de las instituciones y organizaciones implicadas ya anteriormente en los asuntos públicos.

Esta estrategia metodológica de apertura de temas, actores sociales participantes y puntos de vista facilita que en un momento se pueda generar desde la Agenda 21 un acuerdo no contemplado a priori sobre aquel tema polémico que afecta a la comunidad. Un acuerdo que revierte, desborda o diluye los puntos de vista y propuestas que representaban los dos posicionamientos antagónicos enfrentados inicialmente. Esto se produce no tanto por la existencia de un clima más propicio para abordar asuntos públicos, sino porque nuevos actores con enfoques basados más en la vivencia cotidiana que en aspectos partidistas han entrado a formar parte del debate sobre los asuntos públicos.

Esta acción viene a demostrar que los tipos de acuerdos que se alcanzan en una Agenda 21 y su grado de afinidad con el desarrollo sostenible vienen muy determinados por el tipo de actores sociales participantes y el tipo de interacción que se da entre ellos.

#### **4.3.3. Aspectos comunicacionales**

##### **1. Difusión institucional**

La base de la participación es la información. La población no podrá participar si no conoce la existencia del proceso.

A la hora de aplicarse este método participativo, pueden identificarse tres objetivos específicos para las actividades de difusión que se dan a lo largo de las fases de diagnóstico, planificación y ejecución/seguimiento (Observatorio Internacional CIMAS, 2010):

- Difundir e informar a toda la ciudadanía sobre los objetivos y avances de la Agenda 21 Local y sobre la metodología especialmente participativa que se utiliza.
- Sensibilizar a la población sobre la importancia del desarrollo sostenible.
- Promover la captación de nuevas asociaciones, instituciones y ciudadanos/as para la participación en el proceso.

Por todo ello, es muy positivo que la institución haga un esfuerzo importante en difundir la experiencia. Todas las acciones que realice en este sentido serán un indicador usado por la

ciudadanía para valorar el grado de importancia que la institución otorga al proceso participativo emprendido (Garrido *et al.*, 2005).

El contenido de esta difusión debe estar ausente de connotaciones partidistas y ha de evidenciar el deseo por parte de la institución de abrir la participación a una pluralidad amplia de actores sociales presentes en el territorio.

En el contenido de la difusión es importante mostrar el compromiso de la institución al más alto nivel: en este sentido, adquiere relevancia la implicación del alcalde/alcaldesa. También evidenciar que la institución asume la transversalidad del proyecto, mostrando que distintas dependencias municipales están implicadas y colaboran entre sí.

## **2. Difusión no institucional**

Utilizar canales de comunicación e interacción al margen de los canales institucionales y convencionales ayuda también a conseguir la implicación y participación de los actores sociales que se encuentran más distantes de dichos canales y sus promotores.

En un principio del proceso, como es por ejemplo en los actos iniciales de presentación, es habitual entrar en contacto con organizaciones formales que puedan aparecer citadas en registros municipales o en medios de comunicación local.

Después, se va ampliando la contactación a grupos informales y menos conocidos inicialmente. Para esta tarea puede servir de gran ayuda el asesoramiento y la colaboración de los grupos motores que se consigan conformar. También serán de utilidad las conversaciones que se mantienen con los primeros contactos y con personas consideradas en la comunidad como “informantes claves”, porque poseen una gran cantidad de “conocimiento vivencial” (por ejemplo, el dueño de un bar o un quisco, una persona mayor o un líder comunitario o religiosos,...). De igual manera, a través del uso de técnicas específicas como son los transectos y los sociogramas.

La difusión no institucional se realiza a través de la visita a colectivos (incluidos centros educativos y empresas), actividades en espacios abiertos, la entrega de octavillas, la pegada de carteles,... Aunque cada vez tiene más relevancia el uso de las redes sociales de internet, así como la elaboración y difusión de material audiovisual.

Otro elemento novedosos de la difusión no institucional es que se intenta aprovechar el potencial comunicador que pueda tener el “efecto cadena” en la transmisión de información. Se hace un análisis situacional de las formas de comunicación más convencionales en los intercambios de información que se dan en el conjunto de comunidad y en grupos sociales específicos, y una vez identificado se usan dichas formas (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010).

### **3. Presentaciones públicas**

Se realizan en tres momentos de la Agenda 21 local: al comienzo del proceso, en el momento de finalizar el diagnóstico y al finalizar el plan de acción. Son eventos que se diseñan de manera que los asistentes no solamente puedan recibir información, sino también interactuar aportando información de forma individual (rellenando cuestionarios) y también de manera grupal y deliberativa (mediante dinámicas grupales tras la presentación inicial).

#### **4.3.4. Aspectos grupales**

##### **1. Conformación de Grupos de trabajo**

Los Grupos de trabajo equivalen a los grupos motores característicos de la sociopraxis. Pueden ser considerados como el germen de las futuras Comisiones de trabajo, y que serán la base del Foro de Sostenibilidad que se creará tras finalizar la elaboración del plan de acción.

En el caso de las Agendas 21 locales, el Observatorio CIMAS determina las siguientes características para los Grupos de trabajo: (Observatorio Internacional CIMAS, 2010)

- Son grupos formados por el equipo técnico y ciudadanos con disponibilidad, motivación y compromiso por ser parte activa en todo el proceso de la Agenda 21. Se forma con personas que vamos contactando a lo largo del proceso.
- El nº de ciudadanos integrados debería ser superior al de técnicos. También es importante que no solamente se integren presidentes y dirigentes comunitarios, sino también ciudadanos de la base social.
- El grupo proporciona conocimientos contextuales sobre el territorio y su entorno más inmediato (su barrio, su calle); y contribuye al establecimiento de los mecanismos más adecuados para promover la participación de la ciudadanía en la Agenda 21.
- Las reuniones de este grupo no tienen una periodicidad definida, aunque se reúne con cierta frecuencia a lo largo de todo el proceso (semanal, quincenal), según las necesidades de discutir las decisiones metodológicas y estratégicas del proyecto.

##### **2. Conformación de una Comisión de Seguimiento**

El libro del Observatorio CIMAS “Metodologías participativas: Sociopraxis para la creatividad social” propone para una Comisión de Seguimiento:

- Reuniones de trabajo estable pero de baja periodicidad.
- Participación activa en la supervisión y seguimiento del proceso.
- Sesiones informativas al final de cada fase.

- Discusión de diagnóstico y negociación de propuestas.  
(Observatorio Internacional CIMAS, 2015, pág. 66)

En la sociopraxis aplicada a las Agendas 21 locales se han puesto en práctica estos planteamientos, en el sentido de que se convoca a la Comisión de Seguimiento principalmente coincidiendo con la finalización de una etapa del proceso y el comienzo de la siguiente.

Igualmente, se ha procurado en la mayor medida de lo posible que no falten en la Comisión de Seguimiento los actores sociales locales considerados más influyentes tanto a nivel institucional (técnicos y políticos de diferentes concejalías, además de otras administraciones, si es posible) como no institucional (sociedad civil en su conjunto, incluidos los empresarios), de manera que se sientan informados y también en cierta medida participes del proceso, aunque no protagonistas.<sup>65</sup>

La experiencia descrita respecto al municipio de Pinto muestra que en las Agendas 21 donde se utilizó este método participativo encontramos que las Comisiones de Seguimiento se han implementado con dos peculiaridades. La primera, una composición más amplia de lo normal porque se invita a formar parte de él a todas las personas implicadas en el proceso hasta ese momento, incluyendo a los vecinos/as que participan a título individual. La segunda, que las dinámicas utilizadas durante las reuniones se adecúan más a una asamblea que a una comisión, y además en dichas reuniones se trabaja siempre con grupos reducidos que permiten una mayor operatividad.

Estas peculiaridades responden al objetivo fundamental de conformar un grupo humano amplio, plural y siempre abierto a nuevas incorporaciones. Un grupo que se apropie del proceso de Agenda 21 local, teniendo en cuenta, por un lado, que el promotor de la Agenda 21 local en sus inicios es casi siempre el ayuntamiento y, por otro, que es un proceso que erróneamente en muchas ocasiones se considera finalizado en el momento de haber elaborado el plan de acción.

Por tanto, puede decirse que la Comisión de Seguimiento se convierte en germen del futuro Foro de la Agenda 21 local. Esto es importante porque, a su vez, la práctica ha demostrado que el Foro será el máximo garante de la continuidad del proceso de Agenda 21 durante la fase de ejecución.

### **3. Conformación de una Comisión técnica**

El Observatorio CIMAS lo concibe de esta manera para el caso de las Agendas 21 Locales: (Observatorio Internacional CIMAS, 2010)

- Formada por concejales y personal técnico de la Administración Local.

---

<sup>65</sup> Dando por hecho que estos actores disponen de espacios y medios donde ejercen poder e influencia, se entiende que en un proceso de nuevo empoderamiento ciudadano el papel protagónico corresponde más a la base social constituida por un conjunto amplio y diverso de personas que participan a título individual.

- Con esta comisión se pretende que la Agenda 21 sea un programa verdaderamente integral y transversal que abarque todas las áreas municipales: juventud, mujer, 3ª edad, servicios sociales, urbanismo, educación, salud, transporte, medio ambiente....

- El objetivo es mantener informados sobre la Agenda 21 a concejales y técnicos de diferentes departamentos y recoger sus sugerencias, además de solicitarles información que pudiera ser relevante para el proceso.

- Estas comisiones se suelen reunir de forma esporádica dependiendo de las cuestiones a tratar, si bien es conveniente tener una primera reunión al inicio de la Agenda 21 para darla a conocer en todas las áreas municipales.

La principal conclusión obtenida tras el análisis de las experiencias realizadas es que el impacto de las Comisiones técnicas fue mínimo, y al final estas quedaron como experiencias testimoniales y puntuales por su carácter puramente informativo, sin apenas tener repercusión para el proceso. Ni siquiera se llegó a generar un mínimo vínculo que después de elaborar el plan de acción garantizara que sus miembros hicieran lo mismo que los técnicos y cargos políticos pertenecientes a la dependencia de Medio Ambiente, y se implicaran en los posteriores Foros de Sostenibilidad.

Quizás con una mayor dedicación y con objetivos más ambiciosos el resultado de las Comisiones técnicas hubiera sido más satisfactorio. A este respecto, Garrido afirma lo siguiente:

Cuando hablamos de ámbitos amplios del desarrollo local, la participación de la administración pública es fundamental. Esto no significa negar la importancia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, y que incluso en algunos casos tengan el papel protagonista. Pero todo ello dependerá de qué tipo de ámbito de actuación se trate, y que recursos y condiciones sean las necesarias para poder ejecutarla. (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010)

En consonancia con este planteamiento, las Comisiones técnicas han de ser espacios conformados por concejales y técnicos donde se trabaja en equipo diversos aspectos de la Agenda 21, especialmente aquellos más relacionados con el funcionamiento interno de la administración pública. De esta manera, el tipo de tareas tiene similitud con las del resto de actores sociales: aportación y análisis de información, planificación y toma de decisiones, realización de actuaciones, etc.

Tal como se ha analizado y argumentado en otros apartados del documento, para garantizar el éxito de la coproducción de políticas públicas, es necesario realizar el esfuerzo de intentar establecer e implementar un modelo de gestión participativo dentro de la institución para favorecer la interacción con la ciudadanía y entre las distintas dependencias municipales. Un reto metodológico importante es diseñar esta interacción de manera que suponga reforzar los vínculos entre la institución pública y la ciudadanía, y al mismo tiempo favorecer un mayor empoderamiento de esta última, y por tanto también un mayor equilibrio en las actuales relaciones de poder.

Sobre el modelo de gestión participativo se reflexiona con más detalle en capítulos posteriores, pero la justificación fundamental es que promover la corresponsabilidad y el empoderamiento de la ciudadanía en la coproducción de políticas públicas requiere asumir poder por parte del ciudadano/a, pero al mismo tiempo ceder poder por parte del técnico (poseedor de capital cultural) y del político (poseedor de capital simbólico, económico y social).

#### **4. Conformación del Foro de la Agenda 21 o Foro de la Sostenibilidad**

El Foro de Agenda 21 es un espacio donde se reúnen e interactúan diferentes actores sociales locales, incluidos entidades sociales y ciudadanos/as a título individual. Es un órgano de participación formal y permanente que tiene la aspiración de contar con la máxima cantidad y pluralidad posible de actores sociales presentes en la comunidad. Además, favorece el debate, la reflexión, la orientación, la toma de decisiones, la corresponsabilidad y la supervisión en relación al desarrollo sostenible de un territorio.

Sus normas de funcionamiento y su estructura (conformada por diferentes cargos y grupos organizados) son decididas por los propios miembros cuando se vaya a formalizar el Foro. El momento para ello considerado como óptimo es justo tras finalizar la elaboración del plan de acción (Observatorio Internacional CIMAS, 2010).

Las normas del Foro tratan aspectos muy diversos (los órganos que componen el Foro, la periodicidad y la metodología de las reuniones, la forma de convocatoria, etc.), pero lo conveniente es asumir las mismas lógicas y pautas ya adquiridas por los grupos operativos anteriores (Grupos de trabajo, Comisión de Seguimiento y Comisión Técnica, si la hubiera) y no intentar abarcar ni “cerrar” demasiado con las normas para no sufrir las consecuencias de una “institucionalización” de la participación: des-incentivación, reducción de la creatividad social, rechazo sistemático a la incertidumbre, etc.

En experiencias donde se han implementado Foros mediante el método participativo descrito, como por ejemplo en los casos de las Agendas 21 de Pinto y Aranjuez, se observan esfuerzos por evitar que con el paso del tiempo estos órganos de participación formal y permanente tiendan a funcionar de forma similar a los tradicionales órganos consultivos de los Reglamentos de participación ciudadana. Es decir, espacios denominados como “participativos”, pero que en la práctica tienen una composición escasa y poco diversificada, sirven principalmente para la recogida puntual de opiniones, y en ellos apenas se produce deliberación.

Por ejemplo, durante la fase de ejecución del plan de acción el Foro hace uso de unas normas y un modelo de funcionamiento que promueven la continuidad de tareas relacionadas con la construcción de conocimiento y la toma de decisiones de manera colectiva, y con la corresponsabilidad.

También se sigue procurando en todo momento aumentar la cantidad y diversidad de sus miembros. Esto significa no resignarse a tener una composición similar a la de los órganos tradicionales de participación, compuestos exclusivamente por partidos políticos y entidades ciudadanas considerados representantes del conjunto de la ciudadanía y complacientes con la ausencia de más personas en este tipo de espacios de participación. De esta manera, se procura evitar que con el paso del tiempo el significado que tiene el concepto “Foro ciudadano” no termine desvirtuándose e infravalorándose.

Experiencias de Agenda 21 como en el municipio de Pinto, demuestran además que un Foro de estas características ayudará a que la Agenda 21 de un municipio perdure, a pesar de los cambios políticos que se puedan dar en el ayuntamiento, porque el Foro se constituye en un legítimo “lobby” o grupo de presión respecto a la Agenda 21 y los temas incluidos con ella.

La práctica demuestra que resulta difícil conformar un Foro amplio, plural y correctamente operativo debido a la complejidad que caracteriza las redes sociales existentes en cualquier municipio. Técnicas participativas de diagnóstico utilizadas por parte de los Grupos de Trabajo constituidos, como por ejemplo el Sociograma, permiten identificar en el territorio un número amplio y diverso de actores sociales con distintos intereses y poderes, y entre los cuales se dan diferentes tipos de relaciones (afinidad, conflictividad, indiferencia...). El conocimiento de estas redes sociales existentes juega un papel fundamental en la tarea de formalizar con éxito el Foro de la Agenda 21 al finalizar la etapa de planificación.

Como ya se ha dicho, es recomendable optar por la conformación progresiva del Foro a través inicialmente de la constitución y funcionamiento de órganos previos de participación como son la Comisión de Seguimiento, los Grupos de Trabajo, e incluso podría darse el caso de contar también con una Comisión Técnica.

El método propuesto por la sociopraxis para crear un nuevo conjunto de acción amplio entre los actores sociales presentes en el territorio se puede extrapolar como procedimiento para la creación del Foro. Además, esta tarea se verá facilitada si para ello se cuenta con 2 aspectos: El primero, un grupo de políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanos/as a título individual que ya haya participado activamente en la elaboración de la Agenda 21. El segundo, con la labor de un agente dinamizador carente más o menos de connotaciones negativas, y ajeno hasta ese momento de las relaciones sociales existentes.

#### **4.3.5. Aspectos técnicos**

##### **1. Protagonismo de las técnicas participativas**

El uso de técnicas participativas se combina a lo largo de todo el proceso con el uso también de técnicas más tradicionales de investigación social cuantitativa y cualitativa. La utilización de técnicas participativas será fundamental para aspirar a la construcción de conocimiento, de toma de decisiones y de corresponsabilidad en la acción.

En un momento inicial de la etapa de diagnóstico se aplican técnicas participativas de investigación y en un momento más avanzado de la misma etapa se aplican técnicas participativas de devolución.

Las técnicas de devolución no consisten simplemente en contrastar con la ciudadanía los resultados del diagnóstico recogiendo sus impresiones o sugerencias. Se utilizarán técnicas, como por ejemplo flujogramas y multilemas, para favorecer una reflexión y deliberación grupal con el objetivo de profundizar más en aspectos claves del diagnóstico, como por ejemplo aspectos causales, contradictorios o emergentes. En segundo lugar, dar pie a la recogida de propuestas característica de los inicios de la fase de planificación.

Una vez elaborado el diagnóstico y conocidas no solamente las cuestiones problemáticas, sino también las fortalezas y oportunidades, se convoca nuevamente tanto al tejido asociativo como a la base social, para determinar cuáles pueden ser las soluciones a los problemas detectados o como aprovechar las potencialidades del municipio.

Para la tarea de determinar las propuestas que serán incluidas en el plan de acción se utilizan diversas técnicas participativas, una de ellas es la denominada “Mesas Temáticas”, y que se explicará con más detalle en el siguiente capítulo dedicado a la Agenda 21 de Pinto.

## **2. Innovación en el uso de técnicas cuantitativas**

La técnica cuantitativa más utilizada en los procesos de Agenda 21 local y de presupuestos participativos no es la tradicional encuesta, sino la consulta pública.

En los procesos participativos no debería de dejar de carecer de valor la información que se pueda poseer sobre conocimientos, opiniones, actitudes y comportamientos generales de la población. Por ello, se buscarán y analizarán aquellas fuentes secundarias donde se puedan obtener este tipo de datos.

Sin embargo, a la hora de realizar el esfuerzo de producir datos primarios de tipo cuantitativo, los procesos participativos basados en la sociopraxis priorizan la realización de consultas públicas frente a las encuestas, ya que permitir no solamente investigar percepciones sociales generales, sino también ejercer otras funciones más participativas como la transparencia o la toma de decisiones.

Las 10 diferencias más significativas entre las encuestas y las consultas públicas se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 10: DIFERENCIA ENTRE ENCUESTA Y CONSULTA PÚBLICA

|                                           | ENCUESTA                                                                                                                                     | CONSULTA PÚBLICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Posibilidad de intervenir</b>          | Interviene exclusivamente un grupo de personas seleccionadas (muestra) en base a unos criterios científicos determinados.                    | Participan todas aquellas personas que tengan conocimiento de la consulta pública y deseen intervenir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Número de personas que intervienen</b> | Se conoce a priori el número de personas que intervendrán.                                                                                   | No se conoce a priori el número de personas que intervendrán. El número de participantes variará en función de aspectos como: la dimensión de la campaña de difusión, el interés general por el tema, los medios dispuestos para facilitar la adquisición y entrega de cuestionarios.                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Uso</b>                                | Se usa para obtener información sobre percepciones, opiniones, actitudes y comportamientos de la población en general.                       | Se puede usar para obtener el mismo tipo de información que con la encuesta, y/o para tomar una decisión sobre algo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Quién realiza la técnica</b>           | El cuestionario es elaborado y aplicado por el técnico.<br><br>El análisis de los resultados lo realiza el técnico, y son propiedad de este. | El contenido del cuestionario está fundamentado en el trabajo previo de reflexión, deliberación y construcción colectiva de conocimiento alcanzado hasta ese momento en el proceso participativo emprendido. Además, se procura que se diseñe y aplique por el técnico y colaboradores ciudadanos integrados en el Grupo de trabajo.<br><br>El análisis de los resultados lo realizan estos mismos actores. Los resultados son propiedad de la comunidad y por tanto son dados a conocer a esta. |
| <b>Relaciones que se establecen</b>       | Se mantiene el anonimato de la persona encuestada.<br><br>No se mantiene posterior contacto con los encuestados.                             | Se piden los datos de contacto del participante, aunque se garantiza el anonimato de sus respuestas.<br><br>Se procura mantener posterior contacto con los participantes. Se solicitan sus datos para mantenerles informados de los resultados e invitarles a siguientes actividades y talleres.                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Transparencia</b>                      | El sujeto investigado no conoce los fines de la investigación (para qué), las motivaciones (por qué), ni sus beneficiarios (para quién).     | El participante sí conocerá el proyecto gracias a la campaña previa de información y difusión. También porque el cuestionario incluye un apartado informativo que explica la experiencia participativa que se está emprendiendo.                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                  |                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Modalidad de cuestionario</b> | Uso de cuestionario extensos y en ocasiones de difícil comprensión, por lo que se requiere la intervención de encuestadores/as.     | Cuestionarios con un número reducido de preguntas. Sencillos y atractivos, porque requieren el esfuerzo por parte de los participantes de ser auto-rrellenados y entregados.                                                                                         |
| <b>Modalidad de pregunta</b>     | Se prefieren las preguntas de respuesta cerrada.<br><br>Los cuestionarios incluyen varias preguntas sobre variables independientes. | Se prefieren las preguntas de respuesta abierta frente a las de respuesta cerrada.<br><br>Sólo se incluyen unas pocas preguntas sobre variables independientes básicas para no generar incomodidad en el participante. Por ejemplo, sexo, edad y zona de residencia. |

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha comentado con anterioridad en este documento, en determinadas experiencias de presupuestos participativos y Agenda 21 local la participación en las consultas públicas ronda el 1%-5% de la población, una cantidad escasa si se compara con la habitual participación en unas elecciones o un referéndum.

Si analizamos una consulta pública en relación a una encuesta, se observa que en el caso de la primera la cantidad de participantes suele ser superior en términos porcentuales, e incluso en ocasiones también en números absolutos, respecto a los tamaños muestrales utilizados en las habituales investigaciones sociales cuantitativas.<sup>66</sup>

Sin embargo, es importante en la consulta pública evitar que los resultados puedan ser considerados por la comunidad como sesgados, y por tanto poco válidos, debido a una falta de heterogeneidad entre los participantes. Esto queda patente cuando hay una considerable falta de correspondencia entre las características demográficas (edad, sexo, nacionalidad,..), socioeconómicas (situación y actividad laboral, nivel de renta, estudios,..) y territoriales (lugar de residencia) de los participantes respecto al conjunto de la población. Para que esto no suceda, conviene realizar varias acciones, y que además contribuirán a aportar una mayor credibilidad al proceso. Por ejemplo, realizar una amplia campaña de difusión previa por canales formales e informales, incentivar lo máximo posible el interés de la población por el proyecto y los temas que aborda, habilitar un número amplio y diverso de medios para la adquisición y entrega de cuestionarios, etc.

Respecto a la legitimidad de la toma de decisiones, a pesar de contar con un número menor de participantes que unas elecciones o referéndums, hay que tener en consideración que el proceso participativo cuenta, al menos formalmente, con el apoyo de la administración, y en numerosas ocasiones también con el de otros partidos políticos con representación en el Pleno municipal. Además cuenta con la legitimidad que puede dar un amplio proceso participativo previo sustentado en la deliberación, negociación y consenso.

<sup>66</sup> Por ejemplo, las encuestas que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas usan muestras de alrededor de 1.200 personas respecto a un universo poblacional correspondiente a la población mayor de edad de España, es decir, aproximadamente unos 37 millones de personas, según datos del INE de Enero del 2017.

Una vez descritas las características distintivas de la consulta pública, el siguiente paso es evidenciar cómo se ha puesto en práctica dicha técnica cuantitativa para el caso de las Agendas 21 locales analizando la finalidad que ha tenido y el método seguido.

Tanto en Agendas 21 locales como en presupuestos participativos donde el método utilizado mantiene similitudes con la sociopraxis, la consulta pública se ha aplicado en dos momentos específicos del proceso, y en cada uno de ellos con una finalidad concreta.

En un momento inicial de la fase de diagnóstico se usa la consulta pública con la finalidad principal de determinar de forma cuantitativa los aspectos positivos (potencialidades) y negativos más destacados por la ciudadanía. Junto con los aspectos negativos o problemas, también se pide la opinión sobre las posibles soluciones. Esto se realiza con un cuestionario con preguntas de respuesta abierta. La ventaja para el ciudadano/a es que tiene más libertad para responder que en una encuesta convencional, ya que no debe ceñirse a determinadas opciones de respuesta. Sin embargo, la tarea de sistematización de las respuestas obtenidas se vuelve más complicada para el técnico porque toca determinar a posteriori en vez de a priori un número muy amplio de categorías de respuesta.

Las respuestas dadas permitirán contrastar la percepción ciudadana general con los datos estadísticos e indicadores obtenidos, y con las percepciones de la realidad transmitidas por los grupos sociales hegemónicos (partidos políticos, medios de comunicación, empresas, líderes comunitarios, expertos temáticos,...). Las respuestas obtenidas en la consulta no se considerarán ni mucho menos definitivas para el proceso participativo, sino como un elemento de punto de partida para la deliberación, reflexión y profundización posterior mediante técnicas cualitativas (entrevistas y grupos focales) y participativas (flujograma, multilema, etc.)

El uso de la consulta pública en los momentos iniciales del diagnóstico reporta también otro tipo de ventajas. Una de ellas, que se da a conocer a la comunidad la experiencia participativa, mostrándose además el interés por conocer su opinión y evidenciando el grado de implicación de la institución en base a los recursos que destina a la actividad.

Otra ventaja destacable es que tras la consulta pública comenzarán a implicarse en el proceso personas de diferentes características, y difícil de contactar a priori con ellos porque no forman parte de los actores sociales fáciles de contactar inicialmente, que son aquellos que pertenecen al círculo próximo a la institución o al movimiento asociativo con mayor protagonismo en el territorio.

En un segundo momento, la consulta pública se realiza no con la finalidad de dar una opinión, sino con la intención de que los participantes tomen la decisión sobre qué acciones del plan de acción son las más prioritarias, y por tanto las que deben ejecutarse en primer lugar. Para ello, en esta ocasión es más común el uso de preguntas de respuesta cerrada. Esta consulta pública se realiza al final del proceso participativo de elaboración del plan de acción en el caso de la Agenda 21 local, o del listado de acciones a ejecutar en el caso de los presupuestos participativos. De esta manera, se añade una legitimidad “cuantitativa” a los contenidos y

decisiones adoptados a lo largo de todo el proceso, los cuales ya cuentan con una legitimidad “participativa” sustentada en el ejercicio de reflexión, deliberación y construcción colectiva de conocimiento y acuerdos por parte de un número amplio y diverso de actores sociales (políticos, técnicos, organizaciones sociales, empresarios, centros educativos, mujeres, jóvenes, inmigrantes,...).

## CAPÍTULO V: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (2002-2018)

Aún con sus dificultades y limitaciones, una planificación participativa de las características de la Agenda 21 local tiene potencial para ser, al igual que los presupuestos participativos, una herramienta eficaz y participativa para la coproducción de políticas públicas local. Varios factores influirán para aproximarse o alejarse de este logro, y uno determinante es la metodología que se implemente a lo largo de todo el proceso.

La Agenda 21 de Pinto es una experiencia de Agenda 21 local realizada en la localidad madrileña de Pinto que comienza en el año 2002 y que hasta el año 2015 contó con la asistencia técnica externa del Observatorio CIMAS.<sup>67</sup>

Es importante señalar que aún en el 2018 la Agenda 21 de Pinto todavía sigue en marcha, y que en la web municipal de la Agenda 21 de Pinto puede encontrarse una amplia información del proceso desde su origen hasta la actualidad.<sup>68</sup>

El municipio de Pinto es una localidad situada a 21 km al sur de la ciudad de Madrid. Una de sus características en el año 2002 era haberse mantenido al margen del estereotipo de ciudad predominante en la corona metropolitana gracias sobre todo a 2 factores: a) un tipo de urbanismo donde predominan las zonas verdes, las fuentes y edificios de viviendas que no exceden de 4-5 alturas, b) un crecimiento equilibrado y controlado. Prueba de esto último es que en el año 2002 Pinto apenas contaba con 31.737 habitantes, cifra mucho menor que la de municipios colindantes como Getafe, Fuenlabrada y Parla.<sup>69</sup>

La Agenda 21 de Pinto nace en el año 2002 a raíz de un convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Pinto, gobernado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y el Observatorio Internacional CIMAS, como asistencia técnica externa.

La metodología utilizada por el Observatorio CIMAS, y sobre la cual se sustentará la realización de la Agenda 21 de Pinto, se identifica con los métodos participativos:

---

<sup>67</sup> El equipo técnico de la Universidad Complutense de Madrid / Observatorio Internacional CIMAS para el proyecto de la Agenda 21 de Pinto estaba compuesto por: El profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM, Fco. Javier Garrido García (Coordinador), Luis Aranz Monreal, Roberto Belmonte Saa, Néstor García Montes, Pedro Heras Manso.

<sup>68</sup> En el sitio web <http://agenda21.ayto-pinto.es/home> hay una gran cantidad de documentos sobre el proceso, como por ejemplo, el diagnóstico y el Plan de Acción. También las actas de los distintos órganos del Foro desde su constitución en el año 2003 hasta la actualidad. Igualmente, pueden encontrarse varios documentos de trabajo utilizados por el Foro en distintos periodos de tiempo.

<sup>69</sup> Analizando los datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), puede observarse que el municipio de Pinto ha tenido un crecimiento de la población muy diferente a la tendencia común observada en el resto de municipios del área metropolitana. Durante los años 60 y 70 el municipio de Pinto tuvo un crecimiento de población menor que el resto, sin embargo, desde mediados de los años 90 hasta la actualidad, el crecimiento ha sido muy constante, independientemente del boom inmobiliario entre los años 1998 y 2008 y la posterior crisis entre el 2009 y el 2016. El dato que corrobora lo anterior es el crecimiento de la población entorno a un 5% anual (aproximadamente 1.200 personas al año) entre el año 1996, cuando la población era de 25.038 habitantes, y el año 2016, en el que se registró una población de 49.522.

Para el logro de los objetivos planteados, se recurre a una metodología que permite desarrollar un análisis participativo, donde los ciudadanos/as del municipio se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad medioambiental de Pinto, en la detección de problemas y necesidades y en la elaboración de propuestas y soluciones (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 19).

Este enfoque ha “obligado” al equipo de la Universidad Complutense a sumergirse en la vida cotidiana del municipio (observación directa de la situación, reuniones con distintos actores sociales, participación en actos públicos, conversaciones con los ciudadanos/as, etc.) (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 6).

Los miembros del Observatorio CIMAS diseñaron e implementaron para la Agenda 21 de Pinto una “método de proximidad”, es decir, un método de planificación para el desarrollo local donde el protagonismo es de los ciudadanos/as, y que se basa en el uso principalmente de técnicas cualitativas y participativas, pero al mismo tiempo sin renunciar a un uso poco ortodoxo de las técnicas cuantitativas. Para ello, los miembros del Observatorio Internacional CIMAS / UCM, entre los que se encuentra el autor de esta Tesis, adaptaron la planificación participativa de la sociopraxis al caso de la Agendas 21 de Pinto.

Como se evidenciará posteriormente, el método utilizado en Pinto favoreció la interacción de manera intensa entre el Equipo Técnico y la comunidad, y especialmente con la base social. Mucho más de los que es común en las investigaciones sociales y en las políticas públicas.

La Agenda 21 de Pinto comienza con la fase de elaboración del diagnóstico. Esta etapa dura 7 meses: de junio a diciembre del 2002.

El diagnóstico de la realidad socioeconómica y ambiental se fundamenta, por un lado, en un diagnóstico basado en el análisis de los datos técnicos disponibles, y por otro, en un diagnóstico de la percepción ciudadana obtenido a través de la consulta y participación de la ciudadanía mediante encuentros participativos, talleres, entrevistas, grupos de discusión y las respuestas a los cupones publicados en la prensa local y los cuestionarios que se pasaron a los actores sociales implicados en el desarrollo del proyecto.

La fase de elaboración del Plan de Acción transcurre durante cuatro meses: de enero a abril del 2003: “Una vez discutidos los problemas, demandas, necesidades y potencialidades recogidas en el diagnóstico, se procede a la construcción de las propuestas y líneas de acción. A partir de las aportaciones de todos los actores locales en la presentación de propuestas y búsqueda de soluciones, se elabora el Plan de Acción.” (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 18)

Una diferencia metodológica significativa de la Agenda 21 de Pinto a la hora de proceder con esta fase de planificación respecto al criterio convencional de la planificación participativa, incluyendo la sociopraxis, es que desde el primer momento no se descartó la recogida de propuestas. Es decir, en la etapa de diagnóstico, también se conversó y preguntó a los diferentes actores sociales locales cuáles podían ser las soluciones a los problemas que iban citando. Por consiguiente, se obtuvieron numerosas propuestas a través de las técnicas que se

desplegaron en la etapa de diagnóstico y que ya han sido descritas: observación participante, entrevistas, grupos de discusión, cuestionarios, cupones, encuentros participativos, etc.

Las características de estas propuestas recogidas durante la etapa de diagnóstico correspondían más con soluciones específicas y puntuales en relación a aspectos populares u otros que podrían considerarse como los “síntomas más evidentes”. A partir del diagnóstico y de las primeras propuestas recogidas, en la etapa de planificación se fue profundizando sobre la viabilidad y articulación de dichas propuestas (cuyo número era superior a 300), y también se buscó determinar un conjunto de estrategias prioritarias y vertebradoras. Para ello, se continuó con el trabajo comenzado en el taller de devolución, dando nuevamente especial protagonismo a las técnicas participativas, en este caso, la celebración de unas Mesas Temáticas donde se utilizó como herramienta principal un borrador del Plan de Acción.

El procedimiento investigador persigue la elaboración de un conocimiento medioambiental de Pinto que sea útil socialmente y que permita la implementación de la Agenda 21 a través de acciones de mejora de la calidad de vida local, donde la participación ciudadana, plena y consciente, sea un eje articulador básico. Por eso se trabaja con grupos humanos, con el fin de transformar su entorno, a partir del conocimiento crítico de la realidad que les rodea y de la puesta en marcha de un conjunto de estrategias y propuestas vertebradoras (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 19).

## 5.1. Principios metodológicos

Las características metodológicas de la Agenda 21 de Pinto son los rasgos característicos de la adaptación del método de la sociopraxis que se hizo durante el proceso de Agenda 21 de Pinto en sus tres etapas (diagnóstico, planificación y ejecución). Estas características metodológicas se evidencian en elementos técnicos implementados como son las actividades realizadas, los recursos usados y los grupos humanos conformados. Como se mostrará a continuación, estas características se manifiestan de manera explícita en extractos de Informes y en el vídeo realizado en el año 2003.

### 1. Máximo protagonismo a la participación de la ciudadanía

En el caso de Agenda 21 de Pinto, la participación de la ciudadanía ocupa el máximo protagonismo durante el proceso. Según José Antonio López, Director de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Pinto:

Para que podamos poner en marcha un proyecto de este tipo, en el que tenemos que conocer los problemas medioambientales que tiene el municipio, es muy importante contar con todas las fuerzas que en el municipio hay: fuerzas políticas, asociativas, jóvenes, mayores,... Para eso, lo fundamental es la participación de todos los vecinos de Pinto (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **2. La participación de la ciudadanía se evidencia a través de la práctica y del método aplicado**

En la Agenda 21 de Pinto, la participación se hace realidad más allá de su presencia en los discursos como una apreciación, apelación, valor o intencionalidad. La participación de la ciudadanía se evidencia en el proceso a través de los hechos. Es decir, a través de una práctica o conjunto de conductas que emergen en gran medida como consecuencia de la aplicación sistemática de un método de investigación-acción eminentemente participativo. A este respecto, el Equipo técnico del Observatorio CIMAS/ UCM afirma lo siguiente:

“Para poner en marcha esta iniciativa, recurrimos a una metodología participativa que permite alcanzar el mayor grado de eficacia y compromiso, tanto a la hora de detectar las necesidades y preocupaciones ambientales presentes en Pinto, como para buscar soluciones y definir propuestas de acción. (...) Así, los diferentes actores sociales se convierten en los protagonistas a la hora de definir su realidad medioambiental y los problemas que perciben en el día a día, sus preocupaciones, intereses y expectativas respecto al municipio y a la calidad de vida. Vecinos y vecinas, asociaciones, jóvenes y mayores, empresarios, ecologistas, técnicos, políticos, educadores, agricultores, cazadores,... todos los puntos de vista quedan recogidos en la Agenda 21” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **3. Características del método**

El método aplicado se caracteriza a sí mismo por las siguientes características: “participativo, integral, integrador, creativo, crítico y transformador”.

Se desarrolla un proceso de construcción social de conocimiento que apunta a la transformación mediante el trabajo con colectivos, asociaciones y/o grupos de vecinos/as, técnicos y representantes institucionales con sensibilidades o intereses diversos, primando la movilización hacia una implicación ciudadana que favorezca la creatividad social (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

Fotografía 1: TALLER PARTICIPATIVO EN LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

#### **4. Combinar “apertura-cierre”**

El proceso metodológico seguido en la Agenda 21 de Pinto asume la lógica encadenada de “apertura-cierre” que, como ya se ha expuesto con anterioridad, propone el esquema de la planificación participativa de la sociopraxis (Observatorio Internacional CIMAS, 2009):

En un primer momento de la investigación se han detectado determinados síntomas relacionados con los problemas medioambientales del municipio, a lo que sigue una apertura a todos los puntos de vista que puedan existir en torno al tema para, finalmente, concretar todas las propuestas recogidas en líneas de actuación donde los sectores implicados (asociaciones, colectivos, vecinos /as individuales, empresarios...) asuman un papel protagonista en su desarrollo (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 22).

#### **5. Combinar “investigación-acción”**

El proceso metodológico seguido no se ciñe de forma exclusiva a la lógica secuencial de “diagnosticar-planificar-ejecutar” habitual en las Agendas 21 locales, y donde los “técnicos” y “expertos” investigan, y luego planifican y se interviene. En la Agenda 21 de Pinto se asume también la lógica de la combinación permanente de “investigación” con “acción”:

La mayoría de las experiencias de implementación de la Agenda 21 se inician con la elaboración por parte de “los expertos” de un diagnóstico técnico (pretendidamente objetivo) de la situación medioambiental, que sirve de base para el paso posterior de formulación de un programa de actuación. Sin embargo, en la presente investigación-acción, el diagnóstico y la implementación se articulan en un solo proceso, de manera que el diagnóstico no finaliza con el dictamen técnico inicial, sino que se prolonga en la programación y ejecución de las propuestas. Y, por otro lado, la implementación comienza en el momento mismo en que se inicia la investigación, pues ya entonces se moviliza al Grupo de Trabajo y a la Comisión de Seguimiento (futuro Foro de Medio Ambiente) y se activan las redes sociales que se encargarán de la ejecución (Arnanz *et al.* 2003a, pág. 351).

#### **6. Combinar “investigación-programación”**

Otra combinación permanente que se da en el diagnóstico realizado es la de investigación-programación o, dicho de otra manera, investigación-formulación. En el caso de la Agenda 21 de Pinto se llevó bastante a la práctica desde el momento inicial de la etapa de diagnóstico al introducir en las técnicas aplicadas a los actores sociales (entrevistas, grupos de discusión, cuestionarios, cupones, etc.) la posibilidad de aportar propuestas.

El beneficio que reportó esta práctica fue doble. Por un lado, se adquiría información de interés sobre diversos aspectos relacionados con el enfoque con el que se contemplan las soluciones a los problemas: intereses y valores implícitos, dificultades, oportunidades, responsables, recursos necesarios, poder, relaciones existentes de afinidad o conflictividad, etc. Por otro, se optimizan los recursos y se evita convocar en dos ocasiones distintas a un mismo actor social, como sucede cuando se decide abordar de manera separada la realización del diagnóstico y la formulación de propuestas. Eso sí, las propuestas obtenidas no se

considerarán como definitivas, sino que serán utilizadas como insumos iniciales que posteriormente serán “devueltos” a la ciudadanía para profundizar y deliberar sobre ellos en los momentos de programar y priorizar que caracterizan a la etapa de planificación.

## **7. Combinar “fuentes secundarias centradas en datos estadísticos – fuentes primarias centradas en la percepción ciudadana”**

Otro rasgo metodológico del diagnóstico es combinar, por un lado, datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias y que hacen referencia a diversos aspectos (demográficos, económicos, sociales, medioambiente,...) y, por otro lado, discursos relativos a la percepción ciudadana sobre estos mismos aspectos obtenidos de fuentes primarias basadas en la aplicación y combinación de técnicas de investigación social cualitativas y participativas, y en menor medida también cuantitativas.

Lo que nos proponemos es detectar síntomas y problemas que interpielen a los actores afectados en la localidad, sirviéndonos para ello de algunos datos básicos relativos al estado del Medio Ambiente entendido en su totalidad natural y socioeconómica. Por consiguiente, la situación y los problemas medioambientales que se detectan con los datos técnicos constituyen simplemente el punto de partida para el debate entre los diferentes actores implicados en el proceso, de modo que la información técnica y estadística que se obtiene se debe complementar y contrastar con el análisis de la percepción de la problemática medioambiental que plantean los actores locales (diagnóstico cualitativo) (Arnanz *et al.*, 2004, pág. 70).

## **8. Combinar “técnicas cuantitativas-cualitativas-participativas”**

Un rasgo metodológico más del diagnóstico es un cuarto y último tipo de combinación. Aquel que se da entre los tipos de técnicas de investigación social utilizadas para elaborar el diagnóstico de la percepción ciudadana: cuantitativas, cualitativas y participativas.

A través de diferentes técnicas de corte cuantitativo, cualitativo y participativo se construye un diagnóstico. Entrevistas en profundidad, grupos de discusión, encuentros participativos, cuestionarios, cupones de prensa, jornadas de divulgación, etc. (Observatorio Internacional CIMAS, 2003)

Como se mostrará con posterioridad, estas técnicas se aplican no de forma aislada, sino articulándose y combinándose entre sí.

En este sentido, por ejemplo, las técnicas cuantitativas permitieron un acercamiento inicial a la percepción social, además de determinar a cuántas personas les preocupaba una misma problemática, realizaban una misma conducta o coincidían a la hora de priorizar unas propuestas sobre otras. Estos aspectos, traducidos en indicadores, eran tenidos en cuenta en los análisis y las decisiones que se producían a través de técnicas participativas. Las técnicas cuantitativas aplicadas con el formato de consulta pública facilitaron contactos de ciudadanos/as interesados a título individual en el proyecto que posteriormente se implicarían también en las técnicas participativas.

Con técnicas cualitativas como la observación participante se pudo contrastar “in situ” y profundizar la información disponible sobre datos y discursos. Por otro lado, las entrevistas y grupos de discusión permitieron conocer con detalle los discursos de diferentes colectivos específicos, incluyendo aspectos de tipo afectivo, valorativo, relacional, motivacional,...

A partir de la información obtenida a través de técnicas cuantitativas y cualitativas, se pudo mediante técnicas participativas determinar de forma única problemáticas y soluciones a través de la reflexión y deliberación colectiva. Las técnicas participativas no sólo permiten adquirir y analizar información, sino también tomar decisiones y emprender actuaciones. Estas características hicieron posible el fortalecimiento de vínculos entre actores sociales, así como la paulatina apropiación del proceso por parte de un conjunto de ciudadanos/as comprometidos con los fines de la Agenda 21 local, lo que les permitió aumentar su poder de influencia en el ámbito de las políticas públicas locales relacionadas con el medio ambiente.

## **9. Aplicación del concepto de “auto-diagnóstico”**

Otro último rasgo a destacar es que el diagnóstico de la Agenda 21 de Pinto se concibe principalmente como el ejercicio de un auto-diagnóstico. Esto no es algo habitual en otros métodos de Agenda 21 local.

Es común a la mayoría de las experiencias de implementación de Agenda 21 Local la elaboración de un diagnóstico pretendidamente objetivo de la situación medioambiental, de modo que el estudio de la misma sirva de base para la formulación de un programa de actuación local posterior. Sin embargo, en la presente investigación-acción, el diagnóstico es considerado más bien como un proceso de autodiagnóstico construido por los sujetos del municipio, no una descripción objetiva de la realidad medioambiental efectuada por técnicos y expertos. En este sentido, no pretendemos establecer un diagnóstico objetivo y verdadero, pues entendemos que la objetividad es siempre una construcción social fruto de algún tipo de subjetividad dominante (Arnanz *et al.*, 2004, pág. 70).

La aplicación de unas técnicas que favorecen una relación de proximidad más intensa con la ciudadanía permite que “el diagnóstico, las respuestas, las soluciones y las propuestas se ajusten más a la realidad concreta, en la medida que han sido participadas y compartidas por la ciudadanía” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003). A través de esta metodología se consigue “detectar las demandas reales relacionadas con el Medio Ambiente y concretarlas en propuestas de acción ajustadas a necesidades sentidas” (Arnanz *et al.* 2003a).

Estos aspectos se reconocen y se ponen en valor. Por ejemplo, el Alcalde de la Pinto<sup>70</sup>, hizo la siguiente reflexión sobre el proceso de Agenda 21 y la metodología aplicada tras la finalización de las etapas de diagnóstico y planificación:

A veces la gestión diaria no te permite pensar en algunas cosas..., cosas fundamentales para el desarrollo del municipio. La motivación fundamental es ser capaces de captar cuáles son los problemas y las posibles soluciones a los problemas medioambientales que tengamos. Muchas veces la dinámica diaria te lleva a una visión superficial de las cosas y

---

<sup>70</sup> Antonio Fernández, del PSOE, era el Alcalde de Pinto en el año 2003.

por eso esta apuesta..., que es precisamente para dejarnos de esa visión superficial para tener una visión integral (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **10. Conformación de un Grupo de Trabajo**

Otro rasgo característico de la metodología utilizada en la Agenda 21 de Pinto fue la existencia de un Grupo de Trabajo de ciudadanos/as que mantenía una relación de colaboración permanente con el equipo técnico de CIMAS:

En esta labor con la población una pieza fundamental es la constitución de un grupo de trabajo estable con ciudadanos y ciudadanas interesados por el medio ambiente, el municipio y el desarrollo sostenible. Y que además colabora codo con codo con el equipo de investigación. Sus aportaciones, sugerencias e implicación a lo largo de todo el proceso contribuyen de forma notoria al éxito de una Agenda 21 que recurre a una metodología participativa (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **11. El Plan de Acción incluye un amplio número de actividades muy concretas relacionadas con el desarrollo sostenible, y también con la calidad de vida**

En cuanto a la elaboración del Plan de Acción o Agenda 21, los rasgos distintivos que se dieron en la metodología aplicada en Pinto fueron los siguientes:

La construcción del Plan de Acción se realiza a partir de la participación y colaboración de la ciudadanía. Se recogen las propuestas, sugerencias y soluciones planteadas por todos los sectores sociales de Pinto, tanto en materia de calidad de vida y bienestar, como de desarrollo sostenible (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

Al obtener un número muy amplio y diverso de propuestas (casi 400), estas se deciden clasificarse en 29 líneas de acción distribuidas en 9 áreas temáticas diferentes.

Además, se crea un sistema de priorización consensuado con la población. A través de encuentros participativos, cupones, reuniones con distintos colectivos y la celebración de 8 mesas temáticas con expertos, se identifican las principales áreas de interés y actuación. (Observatorio Internacional CIMAS, 2003)

El uso de esta gran diversidad de técnicas aplicadas a un número amplio y diverso de actores sociales hace que “las propuestas comprendan un gran abanico de actuaciones caracterizadas por su viabilidad y ajuste al terreno” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **12. Ejecución efectiva y participativa del Plan de Acción**

La elaboración de la Agenda 21 de Pinto cuenta con las 2 fases tradicionales: la realización de un diagnóstico y, posteriormente, un plan de acción. Sin embargo, a diferencia de otras

Agendas 21 locales, desde el primer momento se tiene presente la existencia de una tercera fase de gran importancia, la de ejecución del Plan de Acción.

“El éxito de la Agenda 21 depende de su continuidad, de su proyección hacia el futuro. De ahí la importancia del compromiso y la complicidad de todos los pinteños, desde el vecino hasta el político, por el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

En consecuencia, el método aplicado también contempla la realización de actividades y el uso de técnicas que garanticen que la ejecución del Plan sea efectiva, participativa y sostenible:

“Para la ejecución del Plan de Acción y su proyección en el tiempo se crea el Foro con la participación de todos los sectores locales: administraciones públicas, ciudadanía, tejido asociativo, empresarios, centros educativos y AMPAs, sindicatos, medios de comunicación,...” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

## **5.2. Dispositivos técnicos implementados durante la etapa de diagnóstico**

A continuación, se describe y analiza el conjunto de dispositivos utilizados durante las fases de diagnóstico y planificación de la Agenda 21 de Pinto. Estos dispositivos técnicos son acciones, recursos y grupos humanos llevados a la práctica en concordancia con los principios metodológicos anteriormente citados y por tanto de forma sistemática y articulada.

La siguiente tabla muestra el orden cronológico en el que los dispositivos técnicos que se describirán y analizarán a continuación fueron implementados durante las etapas de diagnóstico y planificación.

Tabla 11: CRONOGRAMA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO, JUNIO 2002-ABRIL 2003

|                                                         | ETAPA DIAGNÓSTICO |      |     |      |      |      |      | ETAPA PLANIFICACIÓN |      |      |      |
|---------------------------------------------------------|-------------------|------|-----|------|------|------|------|---------------------|------|------|------|
|                                                         | Jun.              | Jul. | Ag. | Sep. | Oct. | Nov. | Dic. | En.                 | Feb. | Mar. | Abr. |
| Presentación pública Inicial                            |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Recopilación datos secundarios                          |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Cuestionarios                                           |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Entrevistas                                             |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Cupones                                                 |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Grupos de discusión                                     |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Taller de devolución                                    |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Murales de devolución                                   |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Análisis de información y redacción Informe Diagnóstico |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Sociograma                                              |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Observación participante con vídeo                      |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Observación participante con transectos                 |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Hojas informativas, notas y comunicados de prensa       |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Grupo de Trabajo                                        |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Comisión de Seguimiento                                 |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Concurso de dibujo                                      |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Taller de priorización                                  |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Mesas temáticas                                         |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Análisis de información y redacción del Plan de Acción  |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Constitución del Foro                                   |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |
| Presentación pública final                              |                   |      |     |      |      |      |      |                     |      |      |      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Arnanz *et al.*, 2003a

### 5.2.1. Recopilación y análisis de datos técnicos

En los momentos iniciales de la etapa de diagnóstico se dedica una gran parte del tiempo a buscar y analizar datos técnicos que son de tipo cuantitativo y que proceden de fuentes secundarias. Dichos datos corresponden a diversos temas de ámbito económico, social y medioambiental:

Tabla 12: TEMÁTICAS TRATADAS EN LOS DATOS TÉCNICOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA AGENDA 21 DE PINTO

|                                                      |
|------------------------------------------------------|
| <b>Factores sociodemográficos</b>                    |
| 1. Ubicación municipal                               |
| 2. Evolución de la población                         |
| 3. Estructura de la población por edad y sexo        |
| 3.1. Estructura por edad                             |
| 3.2. Estructura por sexo                             |
| 4. Vivienda                                          |
| <b>Actividad económica y empleo</b>                  |
| 1. Población activa                                  |
| 2. Población inactiva                                |
| 3. Nivel de estudios                                 |
| <b>Contexto territorial y ambiental</b>              |
| 1. Situación geográfica y contexto histórico         |
| 2. Climatología                                      |
| 3. Hidrología                                        |
| 4. Geología                                          |
| 5. Usos productivos del suelo no urbanizable         |
| 6. Fisiografía y paisaje                             |
| 7. Espacios protegidos                               |
| 8. Vegetación y flora                                |
| 9. Fauna                                             |
| 10. Ecosistemas                                      |
| 11. Calidad del aire                                 |
| <b>Dotaciones, equipamientos y servicios básicos</b> |
| 1. Zonas verdes y espacios de uso público            |
| 2. Equipamientos educativos                          |
| 3. Bienestar social y salud                          |
| 4. Cultural y deportivo                              |
| 5. Otros servicios básicos                           |
| 6. Infraestructuras y transporte                     |
| <b>Plan General de Ordenación Urbana</b>             |
| 1. Antecedentes                                      |
| 2. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana    |
| 3. Análisis ambiental de los nuevos desarrollos      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuente: Arnanz et al., 2003a

Estos datos técnicos se clasifican, exponen y analizan en 118 páginas de las 383 que componen el Informe de diagnóstico.

Los datos recogidos se cruzaron posteriormente con la información sobre la percepción ciudadana obtenida a través de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas, y de esta manera se conformó el diagnóstico sobre la situación del municipio.

Las primeras actividades realizadas han consistido en la revisión de datos y fuentes secundarias con el fin de tener un conocimiento previo del contexto demográfico, social, económico, político y, especialmente, ambiental del municipio. El diagnóstico cuantitativo se complementa con la realización y análisis de cuestionarios de aproximación a la realidad socioambiental de Pinto y con la distribución y tabulación de una serie de cupones con la misma finalidad (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 22).

La segunda utilidad importante de estos datos fue posteriormente, cuando son utilizados como línea base de indicadores que servirán para medir los futuros cambios que se dan en el municipio, así como el impacto conseguido por la ejecución de las propuestas incluidas en el Plan de acción.

### **5.2.2. Presentación pública del proyecto y Comisión de Seguimiento**

La primera actividad pública realizada es la Presentación del proyecto el 5 de Junio del 2003.<sup>71</sup>

A la misma se invita a distintos departamentos municipales y a todas las entidades sociales de la localidad a través de envío de cartas y llamadas de teléfono. De forma menos directa, se invita también al conjunto de ciudadanos/as de Pinto, anunciando el acto a través de medios de comunicación local (revista municipal y prensa local, radio, octavillas informativas, etc.).

En concordancia con los planteamientos de los métodos participativos, la Presentación pública del proyecto que se realiza va más allá de las presentaciones convencionales en dos sentidos: primero, porque se aprovecha la afluencia de público no solamente para informar, sino también para obtener información tanto de manera individual (al principio de la reunión, mediante unos cuestionarios) como grupal (antes de finalizar la reunión, a través de trabajos en grupo y una breve puesta en común de sus resultados). Segundo, porque se realiza una primera conformación de la “Comisión de Seguimiento” con las personas asistentes a la Presentación, la cual se describe en el Informe de Diagnóstico de la siguiente manera:

Se constituyó desde el comienzo de la investigación una Comisión de Seguimiento con representación de todos los actores locales (nivel político, técnico, asociativo, empresarial, educativo y ciudadano), con el fin de supervisar y evaluar el desarrollo del diseño de la Agenda 21 emprendido por el Observatorio Internacional CIMAS. Esta Comisión de Seguimiento ha culminado su labor al final del proceso con su transformación y ampliación

---

<sup>71</sup> Los días 5 de Junio de cada año se celebra el día Mundial del Medio Ambiente establecido por las Naciones Unidas en 1972.

en el Foro de Medio Ambiente de Pinto, constituido a raíz de la Agenda 21 con el objeto de coordinar su implementación (evaluación y seguimiento del Plan de Acción Medioambiental) (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 14).

#### Fotografías 2: PRESENTACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE AGENDA 21 LOCAL EN PINTO



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

Este órgano participativo “provisional” que se creó al inicio de la Agenda 21 de Pinto tenía una composición más amplia y plural que el modelo de Comisión de Seguimiento que plantea Joel Martí en su artículo “La Investigación-Acción Participativa: estructura y fases”:

La Comisión de Seguimiento (CS) reúne a todas las entidades potencialmente interesadas en debatir el proyecto en cada una de sus etapas. (...) Está compuesta por el equipo investigador, representantes del tejido asociativo y de la administración. El número de integrantes no es fijo, sino que variará en cada territorio y momento del proceso. La idea es que, a medida que la investigación llegue a más sectores sociales organizados, éstos se vayan integrando en las siguientes reuniones de la CS (Martí, 2000, pág. 7).

En el caso de la Agenda 21 de Pinto, esta Comisión de Seguimiento se reunió en 2 ocasiones más: en los momentos finales del diagnóstico (17 Diciembre 2002) y al concluir el Plan de Acción (el 3 de Abril del 2003, coincidiendo también en ese momento con la constitución del Foro de Medio Ambiente). El razonamiento por el cual se estableció esta periodicidad de reuniones coincidía con la siguiente recomendación de Joel Martí:

Es importante que la CS no interfiera en el día a día de la investigación, no porque no se quiera la participación de los dirigentes, sino porque su presencia constante podría alterar el contacto con la base social. También que los miembros de la CS se comprometan a dar publicidad a la investigación, con el fin de que en las posteriores reuniones se puedan ir incorporando nuevas asociaciones e instituciones (Martí, 2000, pág. 7).

En la práctica este órgano participativo funcionó más como “Asamblea” que como “Comisión” de seguimiento debido al amplio número de miembros (a las 3 reuniones asistieron una media de 50 personas) y a su dinámica y horizontal forma de proceder y tomar decisiones.

### 5.2.3. El cuestionario

Los cuestionarios utilizados en la Presentación pública al inicio del proceso, en Junio del 2002, y los cupones de prensa usados poco después, en Agosto del mismo año, fueron técnicas, ambas de corte cuantitativo, utilizadas para obtener una “apreciación situacional” (en términos de Carlos Matus) o, dicho de otra manera, determinar los “síntomas iniciales” (en términos de Villasante):

El equipo técnico de la Universidad Complutense de Madrid / Observatorio CIMAS expresa el concepto de “apreciación situacional” de la siguiente manera:

Punto de partida donde deben aparecer los problemas y las autocríticas de los distintos actores que inician el proceso de Agenda 21 en el municipio. En este momento, más que explicar la realidad, lo que se plantea explicar son las carencias presentes para comprender los problemas reconocidos, y los objetivos generales que se proponen para superar esta situación. Es decir, estamos en una apreciación provisional, pero más con el carácter de síntoma o de situación problemática que interpela a los actores para plantearse sus lagunas, y una investigación y acciones consecuentes, que como diagnóstico objetivo de la realidad. (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 20)

El objetivo del sondeo a través de los cuestionarios consistía en “disponer de una aproximación inicial, mediante cinco preguntas, a la opinión o valoración que, a grandes rasgos, tenían los vecinos/as asistentes a dicho acto sobre la situación del Medio Ambiente de su municipio.” (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 145)

Los asistentes al acto tenían libertad para rellenar por ellos mismos el cuestionario, el cual puede consultarse en el Anexo I de este documento.

El sondeo que se realizó difiere claramente de la técnica sociológica de la encuesta:

Obviamente, no se trata de una encuesta estadísticamente representativa, pero sirve para conocer la opinión de un amplio grupo de personas especialmente interesadas por estos temas en el ámbito municipal. En concreto, las respuestas corresponden principalmente a políticos, técnicos del Ayuntamiento, miembros de asociaciones y algunos vecinos/as especialmente motivados por el Medio Ambiente, que fueron quienes asistieron al acto de presentación de la Agenda 21. Por ello, los resultados del sondeo no son atribuibles a la mayoría de los ciudadanos/as, ni tampoco a una institución o asociación específica, pero en su conjunto muestran las opiniones mayoritarias de los principales actores sociales interesados por el Medio Ambiente.

Por consiguiente, como haremos más adelante, resulta necesario contrastar las respuestas a los cuestionarios con las conclusiones obtenidas a través del resto de técnicas aplicadas en la fase del diagnóstico (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 145).

Teniendo en cuenta el alcance y las limitaciones de los cuestionarios utilizados, se plantearon los siguientes cinco temas:

1. Valoración sobre la situación medioambiental en Pinto en líneas generales.
2. Problemas ambientales más importantes en el municipio.
3. Aspectos ambientales positivos más importantes en el municipio.
4. Nivel de responsabilidad respecto a la protección/acción sobre el Medio Ambiente del municipio de cada uno de los actores sociales existentes.
5. Calidad ambiental de los principales aspectos medioambientales en el ámbito local.

Dichos temas se abordan a través de dos preguntas de tipo abierto y tres de tipo cerrado. Para las respuestas a las preguntas cerradas se utiliza una escala numérica del 1 al 5 aplicable a cada ítem o categoría. No se incluyó en el cuestionario ninguna pregunta que pudiera considerarse de variable independiente. Tampoco el cuestionario solicitaba datos de contacto, aunque estos sí podían darse en la hojas de registro disponibles en el acto de Presentación.

El cuestionario era de tres páginas de extensión. Al ser un cuestionario de auto-respuesta, es decir, que no requiere el acompañamiento de un encuestador/a, se valoró mucho a hora de diseñarlo que fuera breve, atractivo y comprensible.

El cuestionario incluía al principio una presentación, y en la parte final un apartado donde se agradecía la participación y se daba la oportunidad al participante de expresar cualquier cuestión que deseara relativa al proceso de Agenda 21 de Pinto que en ese momento daba comienzo.

Resulta un acierto que las preguntas 2ª y 3ª sean de respuesta múltiple y las preguntas 4ª y 5ª de tipo “batería de ítem”. El motivo se debe a que este tipo de preguntas son idóneas cuando las muestras son de pocos individuos (21 personas responden el cuestionario) y por tanto existe el riesgo de que la escasez de datos recogidos no permita realizar un adecuado tratamiento de datos cuantitativos.

No se presentarán los resultados de los cuestionarios ni el análisis que se hizo de los mismos porque no es objeto de esta Tesis. Solamente se mostrarán algunas formas en las que se

realizó el tratamiento de los datos obtenidos, porque esto sí tiene relevancia en términos metodológicos.

Para el tratamiento de las respuestas a la primera pregunta se utiliza un gráfico de barras que muestra como “el 86% de los participantes puntuó con un 4 (en una escala del 1 al 5) el estado del medio ambiente en el municipio.” (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 146)

Tabla 13: PROBLEMAS AMBIENTALES CITADOS EN EL CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| PROBLEMAS AMBIENTALES                         | NÚMERO DE VECES CITADOS |
|-----------------------------------------------|-------------------------|
| Tráfico                                       | 10                      |
| Ruidos                                        | 5                       |
| Poca concienciación ciudadana                 | 4                       |
| Alcantarillado                                | 3                       |
| Heces animales (perros y palomas)             | 3                       |
| Las industrias                                | 2                       |
| Falta de contenedores                         | 2                       |
| Cañadas                                       | 2                       |
| Falta de papeleras                            | 2                       |
| Servicios sanitarios                          | 2                       |
| Excesivo urbanismo                            | 1                       |
| Paso de la vía del tren por el casco urbano   | 1                       |
| Contaminación atmosférica                     | 1                       |
| Falta de arbolado en el entorno del municipio | 1                       |
| Gamberrismo                                   | 1                       |
| La selección de la basura reciclable          | 1                       |
| Paso de la M-408 por el casco urbano          | 1                       |
| Contaminación del Arroyo Culebro              | 1                       |
| El cuidado y talado de árboles                | 1                       |
| Movilidad y accesibilidad                     | 1                       |
| El alumbrado en la calle Almería              | 1                       |
| TOTAL: 21                                     | 46                      |

Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

Respecto a la segunda pregunta, la que hace referencia a los problemas medioambientales más importantes del municipio, los datos de la tabla anterior muestran dichos problemas ordenados en un formato similar a un “ranking”.

Más allá de los resultados obtenidos, la metodología utilizada permitió obtener una tabla que muestra que “los encuestados/as no coinciden a la hora de citar los problemas ambientales más importantes del municipio.” Esto, unido al hecho de haber utilizado una pregunta de respuesta abierta y múltiple, evidencia que “la lista de deficiencias medioambientales citadas por los entrevistados/as es amplia y variada”. (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 148)

Para la tercera pregunta, la que hace referencia a los aspectos medioambientales más positivos del municipio, los datos se muestran a través de una tabla de las mismas características que la anterior.

La cuarta pregunta tenía la intención de conocer el grado de responsabilidad respecto a la situación medioambiental que tienen diversos actores sociales desde el punto de vista de las personas que respondieron el cuestionario. Los resultados se mostraron a través de la siguiente tabla:

Tabla 14: ATRIBUCIÓN DE GRADO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL A DISTINTOS ACTORES SOCIALES, CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| ACTORES SOCIALES              | GRADO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN UNA ESCALA DEL 1 AL 5 |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Gobierno                      | 4,7                                                         |
| Industria, empresa y comercio | 4,5                                                         |
| Comunidad de Madrid           | 4,4                                                         |
| Ayuntamiento                  | 4,1                                                         |
| Ciudadanos/as                 | 4                                                           |
| Asociaciones                  | 3,5                                                         |
| Otras instituciones locales   | 3,2                                                         |

Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

La quinta pregunta se formuló para conocer la opinión de las personas que respondieron al cuestionario sobre la calidad de los principales aspectos medioambientales en el ámbito local.

Los datos obtenidos se trataron mediante una tabla elaborada también con la intención de mostrar un ranking donde cada ítem posee una valoración puntuada en una escala del 1 al 5.

Los datos de la tabla 15 muestran la pertinencia de la pregunta 5 y su forma de plantearse, ya que evidencian que los resultados obtenidos tienen coherencia con los registrados en las preguntas anteriores. Por tanto, puede decirse que esta pregunta aportó información y al mismo tiempo que realiza una labor de contrastación.

A pesar de las pocas personas que respondieron el cuestionario, y de los sesgos que podrían existir debido a que estas se seleccionaron por su asistencia a una reunión y no de manera aleatoria, puede considerarse que la técnica del cuestionario cumplió con su cometido: facilitar a los asistentes al acto la posibilidad de dar su opinión respecto a temas relacionados con la Agenda 21 de Pinto. También adquirir una visión inicial y a grosso modo de los aspectos principales de la percepción ciudadana que posteriormente volverían a aparecer a los largo del proceso de diagnóstico y sobre los cuales se iría profundizando mediante el uso de técnicas cualitativas y participativas.

Tabla 15: VALORACIÓN CIUDADANA SOBRE DIVERSOS ASPECTOS MUNICIPALES, CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| ASPECTOS MUNICIPALES                    | VALORACIÓN MEDIA EN UNA ESCALA DE 1 A 5 |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Abastecimiento de agua                  | 4,80                                    |
| Estado de los parques urbanos           | 4,76                                    |
| Calidad del agua de consumo             | 4,76                                    |
| Estado de las zonas verdes, paisaje     | 4.28                                    |
| Cuidado y limpieza pública              | 4.28                                    |
| Seguridad ciudadana                     | 4.14                                    |
| Basuras                                 | 4.09                                    |
| Recogida selectiva                      | 4.09                                    |
| Infraestructuras urbanas                | 4.04                                    |
| Integración del municipio en su entorno | 4                                       |
| Ocio y tiempo libre                     | 3.95                                    |
| Contaminación atmosférica               | 3.80                                    |
| Servicios de educación                  | 3.80                                    |
| Ambiente sociocultural                  | 3.80                                    |
| Crecimiento de la Ciudad                | 3.71                                    |
| Patrimonio histórico                    | 3.61                                    |
| Alcantarillado                          | 3.61                                    |
| Iluminación                             | 3.50                                    |
| Comunicaciones                          | 3.47                                    |
| Ruidos                                  | 3.23                                    |
| Gestión de recursos energéticos         | 3.18                                    |
| Cableado eléctrico                      | 3.15                                    |
| Tráfico                                 | 2.76                                    |
| Servicios sanitarios                    | 2.76                                    |
| Calidad del agua del arroyo             | 2.37                                    |
|                                         | Media = 3,75                            |

Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

#### 5.2.4. El cupón

Como ya se ha comentado anteriormente, los cuestionarios y cupones fueron usadas en el momento inicial del proceso como “técnicas cuantitativa de aproximación” al diagnóstico de la percepción ciudadana.

La técnica de los cupones se basa en la lógica de las consultas públicas. Como se detalló en el apartado anterior, una consulta pública tiene virtudes y ventajas en comparación con la técnica clásica de la encuesta, cuando se aplica en el contexto de un proceso participativo de políticas públicas como son las Agendas 21 locales. A continuación se describirá y analizará el

uso de esta técnica durante la Agenda 21 de Pinto, y en el Anexo II del documento se incluye la reproducción de un cupón.

A pesar de que los cuestionarios y los cupones son técnicas cuantitativas que no utilizan muestras estadísticas, el Equipo Técnico tuvo en cuenta los resultados de encuestas contemporáneas y pudo constatar que se daban resultados semejantes, por lo que esta evidencia hizo aumentar la validez de los cuestionarios y cupones utilizados en lo que respecta a la función de recoger opiniones. En este sentido, se analizaron los resultados de las encuestas utilizadas para el “Estudio de la satisfacción con los servicios municipales de Pinto” de los años 1997 y 2002. Hubo muchas coincidencias en diversas cuestiones, como por ejemplo la valoración general del estado del medio ambiente y los servicios que se prestan en este ámbito, así como los aspectos del municipio con mejor y peor valoración:

El análisis del “Estudio de satisfacción con los servicios municipales de Pinto” contratado por el Ayuntamiento en Marzo de 2002 viene a confirmar las conclusiones obtenidas en los cuestionarios de aproximación realizados por el Equipo de investigación con motivo de la Agenda 21. Se constata el alto nivel de satisfacción de la población con el estado del Medio Ambiente en Pinto. (...) Entre las mejoras detectadas por el Estudio se encuentran aspectos ambientales como la creación y cuidado de zonas verdes, la recogida de basura o la limpieza de las calles. Y entre las cuestiones que empeoran se citan el ruido, la falta de aparcamientos y el crecimiento urbano excesivo (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 157).

El Informe de Diagnóstico explica de la siguiente manera el uso de cupones en la Agenda 21 de Pinto:

En el mes de agosto, junto con la revista municipal “PINTO”, se entregó en todos los domicilios del municipio un cupón realizado por el Equipo de investigación (Observatorio CIMAS). En el mismo se informaba a los vecinos/as sobre la intención de crear una Agenda 21 en Pinto, y se pedía su colaboración y participación en el proceso abierto. Además, se les ofrecía la oportunidad de poder responder a las preguntas recogidas en el cupón, y hacer entrega de él en cualquiera de los lugares señalados al efecto.<sup>72</sup>

Las preguntas del cupón eran las siguientes:

- “Señala los dos principales problemas medioambientales de Pinto”
- “Indica cuáles podrían ser las soluciones”
- “Quiénes serían los responsables de su solución”

(Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 159).

En la parte final del cupón se incluía un apartado donde el participante podía dejar sus datos de contacto por si deseaba ser invitado a las distintas actividades de la Agenda 21: Grupos de discusión, Talleres/Encuentros participativos, Jornadas, etc. Esta parte del cupón podía ser recortada del resto y entregada aparte en el caso de que el participante deseara mantener el anonimato de su opinión.

La incorporación a las actividades de la Agenda 21 de Pinto de vecinos/as que habían aportado sus datos de contacto a través de los cupones fue de gran valor para el proceso.

---

<sup>72</sup> Los puntos de entrega de los cuestionarios fueron 3 equipamientos municipales, uno por zona administrativa de Pinto.

De esta manera, se consiguió implicar a personas a título individual a las que no se había podido contactar antes a través del ayuntamiento o de organizaciones sociales. Vecinos/as que algunos de ellos tuvieron una alta implicación a lo largo del proceso, e incluso llegaron a formar parte del Grupo de Trabajo.

Después de un mes de plazo para entregar los cupones, se recogieron 56 cupones.

Las respuestas a la primera pregunta se trataron por parte del Equipo Técnico a través de la tabla que se muestra a continuación. Se elaboró estableciendo estos 22 ítems o categorías posteriormente al trabajo de campo, debido a que en el cupón se utilizaron preguntas de respuesta abierta. Una de las ventajas de este tipo de pregunta fue que los participantes pudieron especificar y explicar más su respuesta. De esta manera, además de constatar que los problemas del ruido y de los olores preocupaban a mucha gente, también se pudo conocer las fuentes de donde surgían ambos porque en muchos casos los participantes lo especificaron en el cupón.

Tabla 16: ASPECTOS AMBIENTALES NEGATIVOS CITADOS EN EL CUPÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| ASPECTOS AMBIENTALES NEGATIVOS                        | NÚMERO DE OPINIONES REFERIDAS A CADA UNO DE LOS ASPECTOS |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Ruidos                                                | 24                                                       |
| Olores                                                | 23                                                       |
| Mantenimiento de zonas verdes                         | 22                                                       |
| Excrementos caninos                                   | 17                                                       |
| Tráfico                                               | 12                                                       |
| Crecimiento urbano                                    | 11                                                       |
| Palomas                                               | 8                                                        |
| Residuos urbanos                                      | 5                                                        |
| Ratas                                                 | 4                                                        |
| Polígonos industriales                                | 3                                                        |
| Vertedero                                             | 2                                                        |
| Tráfico ferroviario                                   | 2                                                        |
| Falta concienciación y educación ambiental            | 2                                                        |
| Contaminación atmosférica                             | 2                                                        |
| Cañada Real y accesos al campo                        | 2                                                        |
| Vertidos incontrolados en Parque Regional del Sureste | 1                                                        |
| Movilidad                                             | 1                                                        |
| Reciclaje                                             | 1                                                        |
| Gamberrismo                                           | 1                                                        |
| Limpieza viaria                                       | 1                                                        |
| Humedad                                               | 1                                                        |
| Parque Juan Carlos I                                  | 1                                                        |

Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

Las respuestas a la pregunta 2, que hacía referencia a las soluciones que la ciudadanía da a los problemas que han citado, supusieron la primera información de utilidad para la fase de planificación, demostrando la conveniencia en términos operativos de ir recogiendo propuestas o soluciones desde el momento inicial, es decir, a lo largo de las actividades realizadas durante la etapa de diagnóstico.

Las respuestas a la pregunta 3, relativa a los actores sociales responsables de implementar soluciones a los problemas, mostraron que el Ayuntamiento aparecía citado en el 90% de los problemas, la Comunidad de Madrid en el 30%, y otros actores diferentes (ciudadanía, empresarios, etc.) en el 25% de los casos.

El valor de esta pregunta 3 no solamente corresponde a la información que aporta, sino también a la posibilidad de abrir el debate en relación a la existencia de otros actores sociales además de los institucionales que pueden/deben corresponsabilizarse en la solución de los problemas que afectan al municipio.

#### 5.2.5. El Grupo de Trabajo

En consonancia con la metodología de la sociopraxis, durante las fases de diagnóstico y planificación se fue conformando y operó un Grupo de Trabajo que realizó diversas tareas hasta su disolución, al comienzo de la fase de ejecución, con la creación del Foro de Medio Ambiente. Llegó a contar con 13 miembros, los cuales se fueron sumando al grupo de forma paulatina, especialmente durante la fase de diagnóstico. Su composición era de 6 hombres y 7 mujeres, la mayoría de mediana edad y de nivel formativo medio-alto. En la siguiente tabla se incluye información sobre el perfil de los miembros:

Tabla 17: PERFIL DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| MIEMBRO | PERFIL                                            |
|---------|---------------------------------------------------|
| 1       | Empresario, a título particular.                  |
| 2       | Maestro de un colegio, a título particular.       |
| 3       | A título particular.                              |
| 4       | Miembro de una asociación de empresarios.         |
| 5       | Coordinador de la Concejalía de MA                |
| 6       | Empresaria, a título particular.                  |
| 7       | A título particular.                              |
| 8       | Miembro de una asociación ecologista              |
| 9       | A título particular.                              |
| 10      | Director de un Instituto de Educación Secundaria. |
| 11      | Consultora ambiental                              |
| 12      | A título particular.                              |
| 13      | Joven a título particular.                        |

Fuente: Elaboración propia

El Informe de diagnóstico (Arnanz *et al.*, 2003a) afirma lo siguiente respecto al Grupo de Trabajo:

Durante el proceso, se ha trabajado con un grupo estable y permanente, llamado Grupo de Trabajo, de composición mixta, es decir; equipo investigador, asociados/as y vecinos/as individuales. Son personas comprometidas con el desarrollo del municipio, con cierta disponibilidad e interés por el Medio Ambiente y el entorno local y con ganas de ser parte activa en todo el proceso, en función del grado de implicación que cada cual decide asumir a partir de sus posibilidades, disponibilidad, capacidad... Se ha reunido con una periodicidad aproximada de una vez cada quince días.

Este grupo ha proporcionado conocimientos contextuales sobre el territorio y la comunidad local y colabora en el diagnóstico y en la elaboración de propuestas de mejora en el municipio. Se convierte tanto en objeto de la investigación (en cuanto fuente de información) como en sujeto de la misma (analiza, diagnostica, negocia propuestas de actuación, planifica, evalúa) (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 23).

Fotografías 3: GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO





Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

Los miembros del Grupo de Trabajo aportaron en todo momento sugerencias fundamentales al Equipo Técnico del Observatorio CIMAS respecto al diseño del proceso y de las actividades a realizar. Participaron en varias actividades que se hicieron, como por ejemplo, en los Encuentros participativos, en el Concurso de dibujo, en la elaboración del video, en las Mesas Temáticas, etc.

Aportaron diversa información para conocer con más detalle la situación económica, social y medioambiental del municipio: a través de documentos, fotografías que luego se incluirían en los paneles de devolución, etc.

Por ejemplo, uno de sus miembros elaboró un dossier sobre el mantenimiento de las zonas verdes en Pinto. Otro realizó un estudio luminotécnico comparativo en una misma área, con unidades luminosas pertenecientes al grupo emisor de contaminación lumínica y luminarias del grupo no contaminantes o de baja contaminación lumínica.

También destacar que fueron personas claves a la hora de garantizar la continuidad de la Agenda 21 de Pinto gracias al protagonismo e implicación que siguieron teniendo en el Foro durante la posterior etapa de ejecución.

Los componentes del Grupo de Trabajo mostraron un alto nivel de conocimiento, interés y compromiso por el proceso de Agenda 21. Además, su punto de vista combinaba optimismo por la política pública participativa pionera en el municipio que estaba suponiendo la Agenda 21 local, y al mismo tiempo un cierto escepticismo en el nivel de implicación de la administración local y la ciudadanía en general que hacía sentir cierta incertidumbre respecto a la continuidad en futuro de la Agenda 21 de Pinto.

A continuación se muestran las valoraciones que dos miembros del Grupo de Trabajo hacen sobre el proceso de Agenda 21 de Pinto en el momento de haber finalizado las etapas de diagnóstico y planificación:

A mí me parece que era muy necesario que ya en Pinto se iniciara algo parecido a la Agenda 21. Pienso que ha sido muy positivo porque la participación ha sido importante. La participación de casi todos los sectores, por lo que hemos podido comprobar. Gran parte de la población está interesada en que esto salga hacia adelante (Miembro nº7) (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

Esto es como abrir una oportunidad para que además de tener una democracia representativa, abrir un paso hacia la democracia participativa. Un pequeño paso o una puerta entreabierta. Las posibilidades de abrirla más está en la medida en la que los ciudadanos y las asociaciones participemos en ella, y el ayuntamiento de un poco más de margen y se implique más (Miembro nº8) (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

### **5.2.6. Observación participante a través del video**

La observación participante es una técnica muy pertinente para la Agenda 21, una iniciativa que tiene como objeto de análisis e intervención el ecosistema humano y su relación con el ecosistema natural. Observar el estado del medio físico y los comportamientos humanos que están repercutiendo es una acción que permite obtener información muy valiosa.

Esta técnica de investigación social se implementó de dos maneras, a través de la elaboración de un video y mediante transectos.

La elaboración del video, el enfoque participativo del proceso y las diversas temáticas medioambiental abordadas fueron tres factores que exigían al Equipo de trabajo una presencia constante en el exterior, y que propiciaron una práctica permanente e intensa de “observación participante”.

El Equipo del Observatorio CIMAS/ UCM elaboró el video titulado “La Agenda 21 de Pinto: participando” a lo largo de las etapas de diagnóstico y planificación.

La finalidad de la observación participante realizada mediante el video no fue solamente obtener información del entorno físico y social para posteriormente ser analizada, sino también:

- Facilitar la interacción y el establecimiento de vínculos con la realidad física y social.
- Contrastar “in situ” la información procedente de los discursos obtenidos a través del resto de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas. En concreto, información relativa tanto al diagnóstico (por ejemplo, aspectos positivos y negativos de la situación del municipio), como a la recogida de propuestas.
- Contribuir, a través principalmente de imágenes y testimonios, a la construcción de un posterior relato audiovisual que describiese para el público en general el proceso de Agenda 21 que se estaba realizando en Pinto.

La observación participante que se realizaba a través del video se planificaba previamente determinando los siguientes aspectos: espacios físicos y comportamientos a observar, grupos sociales y perfil de las personas con las que conversar, datos obtenidos a través de otras fuentes que debían ser contrastados y guión para utilizar en la observación y en las conversaciones.

La información obtenida se registraba, por un lado, en formato audiovisual a través del video, y por otro, en formato escrito mediante la elaboración de un cuaderno de campo. Luego, dicha información era analizada grupalmente por el Equipo de Investigación, y en ocasiones contando también con la colaboración del Grupo de Trabajo.

El vídeo que se elaboró tiene una duración de 19 minutos y 26 segundos.<sup>73</sup> Pero el tiempo de grabación fue extremadamente superior, dado el número amplio y diverso de observaciones participantes que se hicieron.

Se practicó observación participante en espacios físicos y sociales que, por motivo de sus potencialidades o por sus aspectos problemáticos, habían sido mencionados con anterioridad en los discursos recogidos a través de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas. También se observaron los comportamientos de la ciudadanía en espacios concretos y en relación a diversas prácticas como, por ejemplo, el reciclaje, la limpieza viaria, el uso de espacios verdes, los hábitos de movilidad,... Además, se mantuvieron “in situ” conversaciones con personas de diferente perfil: operarios municipales, mayores, jóvenes, dueños de perros.

Se constató la existencia de aspectos que habían sido señalados por la ciudadanía como positivos, por ejemplo, el tipo de edificación predominante que no excedía de las 4 alturas, y la existencia de numerosos espacios ornamentales, zonas verdes y parques infantiles. Se observaron las conductas de los usuarios comunes de estos últimos espacios citados (principalmente mayores, madres, jóvenes y niños/as) y se conversó con ellos.

También se constató la existencia de diversos aspectos que habían sido señalados como negativos. Por ejemplo, fue fundamental la observación en sitios específicos para corroborar las numerosas quejas por contaminación acústica debido al tráfico pesado y a la circulación de trenes de mercancías, teniendo en cuenta el alto factor subjetivo que tiene la apreciación humana del “ruido” como “sonido molesto” (Garrido & García Sanz, 2003). Lo mismo respecto a la queja por malos olores procedente de la industria, el vertedero y el uso de lodos como abonos. También se observó la práctica de los operarios municipales de limpieza y se conversó con ellos. Por último, señalar que igualmente se acudió a la zona centro donde se encontraban los vecinos/as más afectados por los desperfectos causados por las palomas.

---

<sup>73</sup> El video “Agenda 21 de Pinto. Participando” se elaboró entre julio del 2002 y abril del 2003. Su edición se realizó en el Laboratorio de Audiovisuales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. En el momento de elaborar esta Tesis, el video estaba disponible en el sitio web: <http://complumedia.ucm.es/visorContenido.php?contenido=maNGkwstadC7PaUI4IlwA>

**Fotografías 4: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA CONSTATAR ASPECTOS POSITIVOS**



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Otros espacios objeto de observación participante ineludibles en un proceso de planificación participativa de estas características fueron los sitios de interacción de colectivos sociales específicos como son los niños/as, jóvenes, mayores, empresarios/as y el sector institucional (técnicos municipales y políticos). Por este motivo, se analizaron espacios, se observaron conductas y se mantuvieron conversaciones en colegios, puntos de reunión de jóvenes, polígonos industriales, despachos y dependencias municipales, etc.

Fotografías 5: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA CONSTATAR ASPECTOS NEGATIVOS



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Por último, otros espacios que fueron observados y analizados fueron los propiamente generados por el proceso de Agenda 21 de Pinto. En estos lugares se celebraron determinadas actividades programadas ya citadas anteriormente, como por ejemplo presentaciones públicas, reuniones con el Grupo de Trabajo, Encuentros y Talleres Participativos, entrevistas y grupos de discusión, concurso de dibujo, etc. Durante la observación, el interés estaba puesto en aspectos no incluidos en el discurso oral o escrito que se estaba generando. Por ejemplo, las manifestaciones del poder expresadas en determinados modos de comunicación y usos del espacio y del tiempo. También la percepción de afinidades, indiferencias y oposiciones entre actores sociales a través de la distribución de estos en el espacio, y la manifestación de gestos y otros lenguajes no verbales.

**Fotografías 6: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES E INTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA OBTENER MÁS INFORMACIÓN E IMPLICACIÓN DE COLECTIVOS SOCIALES ESPECÍFICOS**



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Un aspecto esencial en este sentido fue, desde una perspectiva de temporalidad y en clave de intervención social, constatar mediante el análisis de los espacios sociales propiciados por estas actividades, que las afinidades, diferencias, indiferencias y oposiciones hacia el proyecto de Agenda 21 local iban evolucionando en torno a una conformación final de un determinado conjunto de acción o “colectivo afín” a dicho proyecto. En relación a esto, resultó especialmente significativo analizar la evolución de las ausencias y presencias de determinadas personas y colectivos, teniendo en cuenta que habitualmente en las convocatorias siempre se incluía a todos/as los que habían asistido con anterioridad. También se observaban y

analizaban las intervenciones, dejando de lado los contenidos y fijándose en aspectos de su realización, como por ejemplo, momento, forma, duración,... Por último, otro aspecto objeto de observación y análisis durante el desarrollo de estas actividades fue la evolución que tuvieron cuestiones que ya han sido citadas, como por ejemplo, los usos del espacio y del tiempo, las formas de comunicación e interacción entre los asistentes,...

Respecto a esta evolución, y tomando como objetos de observación a modo de comparación un momento inicial, la Presentación del proceso (Junio 2002), y un momento final, el acto de conformación del Foro de la Agenda 21 (Abril 2003), se evidenció que las diferencias observadas entre ambos momentos constataban las evoluciones y tendencias percibidas a lo largo del proceso. El conocimiento de estos aspectos era fundamental porque indicaban los rasgos definitorios y característicos del proceso.

De esta manera, comparando datos de las personas asistentes a cada acto reflejados en la siguiente Tabla, se observa una evolución hacia una mayor presencia de público, en especial en lo referente al sector ciudadano en detrimento del sector institucional. Además, entre los ciudadanos/as asistentes había ahora una proporción mayor de personas que acudían a título individual.

Tabla 18: EVOLUCIÓN EN EL PERFIL DE LOS ASISTENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA AGENDA 21 DE PINTO. (DATOS EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

|                                                                     | Asistentes | Sexo      |           | Perfil (versión I) |                                    | Perfil (versión II)                                           |                       |                          | Perfil (versión III) |
|---------------------------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|--------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------|
|                                                                     |            | Varón     | Mujer     | Como Particular    | Como representante de un colectivo | Sector Institucional (Gobierno, técnicos, partidos políticos) | Ciudadanía Organizada | Ciudadanía no organizada | Empresario/a         |
| <b>Presentación inicial del proyecto de la Agenda 21 05/06/2012</b> | 24         | 16<br>67% | 8<br>33%  | 1<br>4%            | 23<br>96%                          | 14<br>58%                                                     | 9<br>38%              | 1<br>4%                  | 1<br>4%              |
| <b>Constitución del Foro 03/04/2013</b>                             | 44         | 27<br>61% | 17<br>39% | 20<br>45%          | 24<br>55%                          | 9<br>20%                                                      | 15<br>34%             | 20<br>46%                | 4<br>9%              |

Fuente: Elaboración propia

Gracias a la confianza que generaba el carácter participativo y transparente del proceso, muchos ciudadanos/as acudían de forma reiterada a las actividades. Sin embargo, no se puede negar que también en ocasiones asistían grupos de vecinos/as que exponían una problemática que principalmente les afecta de forma particular y luego no regresan. El Equipo de Investigación atribuía este hecho más bien a la falta de existencia de canales permanentes y eficaces de comunicación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento.

Respecto a las personas que acudían a título colectivo a las reuniones, como por ejemplo en representación de alguna asociación, se había conseguido alcanzar una mayor diversidad. La

presencia de mujeres y del sector empresarial también había aumentado, aunque muy levemente y en menor cantidad de lo deseado.

**Fotografía 7: OBSERVACIÓN REALIZADA DURANTE LA PRESENTACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE LA AGENDA 21 DE PINTO**



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Una observación comparada entre estos dos actos evidenció al Equipo de Investigación que se había dado una evolución también en la gestión del tiempo y del espacio, así como en los modos de intervención y en las formas de comunicación e interacción. Los ciudadanos/as habían ganado mayor protagonismo respecto a los técnicos y representantes políticos. En este caso, la Agenda 21 local coincidiría con los presupuestos participativos en el hecho de ser “una de las herramientas actuales más interesantes para alcanzar el fortalecimiento o potenciación comunitaria” (Allegretti, García Leiva, & Paño, 2011, pág. 88).

Un hecho que evidencia lo anterior es que durante el acto de constitución del Foro se nombra como Presidente del mismo a un vecino. Además, al mismo tiempo que iban transcurriendo las actividades se observó que aumentaba entre los asistentes la iniciativa, la toma de decisiones y el grado de implicación. Al mismo tiempo, cada vez resultaba menos necesario para el Equipo de Investigación ejercer como moderadores porque las intervenciones de los asistentes cada vez se ajustaban más al tiempo disponible, y eran más respetuosas con los turnos de intervención, y con las temáticas y a los objetivos establecidos para cada reunión.

Fotografías 8: OBSERVACIONES REALIZADAS EN ACTIVIDADES DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

### 5.2.7. Observación participante a través del transecto

Otra manera de realizar la observación participante en la Agenda 21 de Pinto fue a través de la técnica de los transectos.

El Observatorio CIMAS, en el manual de metodologías participativas que elaboró en el año 2009 afirma que la técnica de la “deriva” o “transecto” consiste en: “caminar con gentes del lugar que nos pueda ir contando lo que vamos viendo, e intercambiar con ellas nuestras impresiones o preguntas” (Observatorio Internacional CIMAS, 2009, pág. 22).

La finalidad perseguida es la misma que la observación participante realizada con el video: obtener información nueva, contrastar “in situ” la información obtenida con anterioridad y fortalecer vínculos con el espacio y la comunidad.

La posibilidad de hacer la observación guiados por una persona especialmente conocedora del espacio a visitar se aprovechó y fue especialmente pertinente en el caso de las zonas rústicas del municipio.

La realización el diagnóstico suponía no dejar pasar por alto la importancia de la zona rústica. En primer lugar, porque representaba más del 88% del territorio del municipio.<sup>74</sup> En segundo lugar, porque se consideró que una manera accesible y esclarecedora de analizar la sostenibilidad/insostenibilidad de la actividad humana respecto al medio natural era observando el entorno natural más cercano. Un entorno especialmente sobre-explotado, y que sufre numerosos impactos y amenazas humanas no solamente como consecuencia de la ciudad de Pinto, sino también por encontrarse dentro del área metropolitana de la ciudad de Madrid.

El Equipo de investigación CIMAS / UCM observó que uno de los rasgos característicos de la zona rústica era el desconocimiento de este espacio por gran parte de la población y del Ayuntamiento: “Como gran elemento ambiental, se destaca la presencia de un entorno natural prácticamente desconocido para la mayoría de la población” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

La causa de ello es que la mayoría de la población no tenía afinidad e interés por estos espacios no urbanos que rodean a la ciudad de Pinto, considerados como páramos carentes de valor por no contar con elementos paisajísticos considerados convencionalmente como relevantes: montañas, bosques, ríos, ruinas antiguas,...

Por este motivo, comúnmente se planteaba “darle uso” a este espacio urbanizándolo, y de esta manera integrándolo al casco urbano.

En oposición a este discurso, se encontraban dos discursos de tipo “conservacionista”: uno, de rasgos aún “antropocéntricos” que apostaba por acondicionar el espacio con merenderos, señalizaciones, caminos, repoblaciones, etc. para facilitar usos relacionados con el deporte y el ocio: ciclismo, senderismo, etc.:

¿Espacios naturales?, ¿Qué se aprovechen a parte de los parque?... No. Se supone que tenemos el Parque del Sureste y aquí no hacen nada con él (Testimonio de una vecina de Pinto) (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

Con el otro discurso conservacionista (aún más minoritario) se identificaba principalmente el colectivo ecologista, y se caracterizaba por su oposición a planificar un uso de las zonas rústicas, a excepción de la práctica de una agricultura controlada y limitada a ciertas zonas.

---

<sup>74</sup> Según datos del PGOU incluidos en el Informe de Diagnóstico de la Agenda 21 de Pinto (pág. 133)

Por todas estas circunstancias, el Equipo de investigación decidió hacer las observaciones fuera del casco urbano acompañado por personas familiarizadas con estas zonas, como por ejemplo el guarda municipal, ecologistas, paseantes y cazadores. Gracias a ello se pudo conocer y analizar “in situ” malas prácticas como los vertidos ilegales de residuos sólidos (escombros, muebles,...) y residuos líquidos vertidos en el arroyo Culebro. Se observó la presencia de aves poco comunes en la zonas reconocidas como LIC (Lugares de Interés Comunitario) y ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves). También el impacto del vertedero, el Centro de Tratamiento de Residuos y el Campo de Tiro, además del uso de lodos como abono para la agricultura. Igualmente se pudo observar el grado de cumplimiento de las normas de protección establecidas para la Cañada Real Galiana y el Parque Regional del Sureste, así como las prácticas deportivas y de ocio que se dan en dichos espacios.

El acompañamiento por parte de estas personas aportó una comprensión e interpretación de estos hechos favorecida por su experiencia, a veces también acompañado por relatos o fotos antiguas para entender mejor los procesos evolutivos que se habían dado o que estaban planificados. Por ejemplo, la transformación del paisaje o la previsión de proyectos urbanísticos como “La Ciudad del Motor”. También la posibilidad de visualizar hechos estacionales, como por ejemplo la aparición en la superficie del nivel freático y el aprovechamiento de ello por parte de aves migratorias.

Fotografías 9: OBSERVACIONES PARTICIPANTES EN EL ENTORNO NATURAL DE PINTO  
MEDIANTE LA TÉCNICA DEL TRANSECTO





Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

#### 5.2.8. Entrevistas y grupos de discusión

Para la recogida y análisis de discursos se utilizaron técnicas clásicas de investigación social cualitativa: las entrevistas individuales y los grupos de discusión.

Las técnicas cualitativas fueron las que mayor protagonismo tuvieron a la hora de recoger información para el diagnóstico sobre la percepción ciudadana respecto a los temas abordados por la Agenda 21 de Pinto, aunque dicha información se cruzó con la obtenida a través de las técnicas cuantitativas de aproximación (cuestionarios y cupones) y la procedente del análisis de datos secundarios.

En la Agenda 21 de Pinto se considera además que las técnicas cualitativas aportan una información especialmente amplia y profunda:

Con esta percepción cualitativa respecto a los diferentes actores sociales de Pinto se pretende adquirir una información más amplia y diferencial, que permite contrastar y complementar los datos obtenidos con las técnicas cuantitativas. Gracias a ello, el conocimiento es mucho más rico y el nivel de profundidad mucho más elevado (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 143).

Para determinar la muestra estructural se partió de la clasificación general de actores sociales que hace la sociopraxis: Actores de Poder, Tejido Asociativo y base social (Observatorio Internacional CIMAS, 2009). Para cada una de estos rangos se seleccionaron varios actores sociales para recoger y analizar sus discursos en base a: 1) las características específicas de la realidad social local, 2) el previsible posicionamiento inicial al proyecto de la Agenda 21 Pinto, caracterizado por una apuesta por la participación y el desarrollo sostenible.

De esta manera, el diseño de la muestra estructural y los criterios sobre los que se sustentan son acordes con lo expresado en el Informe de Diagnóstico de la Agenda 21 de Pinto:

Con estas técnicas sociológicas, de corte cualitativo, se pueden observar opiniones, inquietudes y reflexiones de los distintos agentes sociales del municipio, el discurso que plantea cada uno desde la posición que ocupa y los argumentos que esgrime para defender esa postura.

En este caso, para el estudio de la percepción respecto al Medio Ambiente, la calidad de vida y las características del municipio de Pinto, realizamos un análisis triangular de los discursos de los distintos actores sociales, tanto desde el punto de vista de las posiciones “de poder” (entendidas como los responsables institucionales y públicos), del tejido asociativo, del sector empresarial, de la base social (vecinos/as individuales –adultos y jóvenes–), y de los movimientos sociales y ecologistas. Este análisis triangular consiste en poner en contraste y en relación unas posiciones con otras, para, así, conformar una visión general y multiestructural de la realidad de Pinto.

Hemos buscado la perspectiva referencial de los que hablan, como representantes de segmentos socio-estadísticos. Por ello, la muestra estructural realizada para aplicar estas técnicas responde a criterios referenciales, más que representativos. Consideramos que las personas entrevistadas cumplían los requisitos necesarios para encontrar respuestas a los interrogantes formulados en los objetivos indagatorios de la investigación.

Al mismo tiempo se pretendía conocer las relaciones y las redes de identificación social que se estructuran en torno a la problemática objeto de estudio y en torno a unos actores con otros. (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 172)

El manual del Observatorio CIMAS sobre “metodologías participativas” del año 2009 proponía determinar una muestra estructural utilizando la siguiente tabla, y teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

Tabla 19: TABLA UTILIZADA POR CIMAS PARA ELABORAR MUESTRAS ESTRUCTURALES

| Clases sociales o Actores sociales                         | Posicionamientos sobre el tema del proceso |           |       |         |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------|-------|---------|
|                                                            | Afín                                       | Diferente | Ajeno | Opuesto |
| Poder<br>(sector institucional y organismos de poder)      |                                            |           |       |         |
| Tejido asociativo<br>(sector organizado formal e informal) |                                            |           |       |         |
| Base social (sector no organizado)                         |                                            |           |       |         |

Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2009

Con este cuadro nos salen unas 12 posiciones posibles en los cuadrantes que se cortan, donde podemos situar el “mapeo” de actores y relaciones. Esto nos sirve en primer lugar como una “radiografía de la situación problemática y las **posiciones** con las que presumimos que hay que contar. Pero esta “radiografía” además nos puede servir para seleccionar a qué grupos es imprescindible escuchar para tener un diagnóstico con todas las “posiciones importantes” que intervienen. Una “muestra” sirve para no tener que escuchar a toda la población sino a una parte, de forma que con algunos talleres, entrevistas personales o de grupo, podamos tener la información básica necesaria (Observatorio Internacional CIMAS, 2009, pág. 34).

Finalmente, y en base a los criterios expuestos, se seleccionaron los discursos de los siguientes actores sociales para conformar la muestra estructural:

- En la categoría de “Poder” se realizaron tres entrevistas individuales semi-estructurada a: un representante de la Concejalía de Medio Ambiente, un representante de la Oposición política y un técnico del Ayuntamiento. También se hizo una entrevista grupal semi-estructurada a empresarios industriales.
- En la categoría de “Tejido Asociativo” se realizaron 4 entrevistas individuales semi-estructurada a miembros de: una asociación ecologista, una asociación lúdica, una asociación de empresarios y comerciantes.
- Por último, en la categoría de “Base social” se realizó una entrevista individual semi-estructurada a un naturalista del municipio, y 2 grupos de discusión de composición mixta: uno con población adulta y otro con jóvenes.

Fotografía 10: GRUPO DE DISCUSIÓN CON JÓVENES EN LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

La elaboración de los guiones de las entrevistas y los grupos de discusión y el análisis posterior de los resultados se estructuraron en base a los siguientes objetivos (Arnanz *et al.*, 2003a):

- Identificar y conceptualizar la noción de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que presentan los distintos actores sociales del municipio.
- Identificar aspectos medioambientales negativos y positivos reconocidos por la ciudadanía de Pinto y manifestados como: problemáticas, preocupaciones, potencialidades, propuestas y expectativas.
- Reconocer y analizar elementos afectivos, cognitivos y relacionales y su influencia en la situación medioambiental del municipio.

El equipo técnico del Observatorio CIMAS fue quien analizó e interpretó en primer lugar los discursos de las entrevistas y los grupos de discusión que había realizado. El resultado de ello

se recoge ampliamente en 177 páginas de las 383 que tiene el Informe de Diagnóstico ya citado.

Se omite en este documento describir dichos resultados porque no corresponde directamente con el objeto de estudio de esta tesis. Basta afirmar que en el diagnóstico sobre la percepción ciudadana que se obtuvo a través de las técnicas cualitativas (observación directa, entrevistas, grupos focales...) y participativas se constatan algunos aspectos también recogidos en las técnicas cuantitativas (cuestionarios y cupones).

Por ejemplo, queda patente que, como consecuencia de no haber sufrido en las décadas anteriores el crecimiento urbanístico desmesurado y descontrolado común en el área metropolitana de Madrid, los habitantes de Pinto caracterizan a su municipio por la tranquilidad. Aún siendo población de clase trabajadora y de nivel de renta similar al de otros municipios de la zona sur, en el diagnóstico los pinteños/as se mostraban satisfechos con el bienestar y la calidad de vida que supone no tener apenas bloques de vivienda que exceden de 4 alturas, y contar con numerosas fuentes y zonas verdes, además de equipamientos y servicios públicos.

Las características del municipio mayormente identificadas por los entrevistados se relacionan con la tranquilidad, el confort y el bienestar que encuentran en Pinto. Esto es relacionado directamente con la calidad de vida. Cuestiones que tienen que ver con la estética y la comodidad aparecen en prácticamente todos los discursos como notas identificadoras del municipio (limpieza, zonas verdes y de esparcimiento, edificios de baja altura, calles amplias...).

Desde esta óptica también se conceptualiza el Medio Ambiente en muchas ocasiones, asociándolo a una visión esteticista y básicamente centrada en el medio urbano. El entorno natural queda restringido a los discursos más especializados, lo que denota un desconocimiento y alejamiento por parte de gran parte de la población (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 173).

La principal innovación producida en el uso de las técnicas cualitativas de investigación social fue en el momento de profundizar en el análisis de la información recogida a través de una apertura a otras posibles interpretaciones por parte de los propios actores sociales locales. En concreto, esto se hizo mediante las técnicas de devolución que se describen y analizan a continuación, en otros puntos de este apartado.

#### **5.2.9. Técnicas que dan pie a la devolución: Notas de prensa y Murales de devolución**

Realizar una “devolución” de la información que va más allá de la simple transparencia es una característica del método de la sociopraxis.

En el caso de la Agenda 21 de Pinto el principio de la “devolución”, aún haciéndose más palpable al final de la etapa de diagnóstico, estuvo presente y se aplicó a lo largo de todo el proceso. Así, el “feedback” o retroalimentación de información e ideas son acciones acordes

con el principio de la “devolución” que estuvieron muy presentes en la relación que mantuvo el Equipo Técnico de CIMAS / UCM con la Comisión de Seguimiento y con el Grupo de Trabajo.

La “devolución” se puso en práctica de diferentes formas en base a tres factores principales: el momento del proceso, el canal de interacción y los sujetos destinatarios.

## **1. Notas de prensa**

Por ejemplo, una de las formas de poner en práctica la devolución fue con el uso permanente de los medios de comunicación local. En este caso la práctica de la “devolución” sí se asemeja a la “transparencia”, ya que el agente destinatario es muy amplio: todos los actores sociales locales, y en especial el ciudadano/a común no organizado.

A lo largo del proceso el equipo técnico de CIMAS elabora notas de prensa una vez al mes, las cuales difieren en su formato y contenido de las notas de prensa convencionales. En ellas, el afán no es “vender” o “lucir” el proceso. Ni siquiera existe por parte del Equipo técnico de CIMAS pretensión de mostrar sus propios conocimientos y valoraciones sobre la Agenda 21 de Pinto. Las notas de prensa se limitan a evidenciar con un lenguaje sencillo y al mismo tiempo riguroso, las expectativas, preocupaciones, propuestas,... expresadas textualmente por los pinteños y pinteñas a través de conversaciones en la calle, encuestas, talleres, grupos de discusión, etc. También de forma pedagógica se explican los pasos a seguir en el proceso de la Agenda 21 de Pinto, y se informa sobre el calendario de actividades.

En términos de democracia participativa hay que poner en valor este tipo de práctica, ya que las fuentes habituales de los medios de comunicación son políticos, expertos, los propios periodistas,... pero en muy pocas ocasiones encontramos ideas emanadas directamente de la propia ciudadanía (especialmente ciudadanos/as no organizados), y surgidas de un riguroso proceso participativo y deliberativo.

En general, las “devoluciones” realizadas permitieron constatar que:

1. Los actores sociales valoran positivamente como un acto de confianza y transparencia que la información aportada se comunique y comparta con ellos, eso sí, sin dejar de garantizar el anonimato.
2. Mostrar las opiniones dadas por diferentes actores sociales sobre las mismas temáticas (o problemáticas) suscita interés y facilita el surgimiento de nuevas reflexiones que permiten profundizar más en la información aportada. La empatía y comprensión que provoca el hecho de conocer las opiniones de otros, junto con la toma de conciencia de las contradicciones de muchas de nuestras opiniones y acciones, lleva a un cuestionamiento de las posiciones iniciales y al surgimiento o apertura hacia nuevas posiciones y puntos de vista.

Fotografías 11: RECORTES DE PRENSA QUE INFORMAN DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Arnanz et al., 2003a

## 2. Murales de devolución

Los murales de devolución se elaboraron en grandes cartulinas de forma conjunta entre el Equipo de Investigación y el Grupo de Trabajo. Aunque se hicieron en septiembre del 2002, la información incluida en ellos se fue ampliando durante los siguientes meses de octubre y noviembre. El objetivo que tenían era devolver de manera gráfica la información sobre el diagnóstico recogida hasta ese momento, para provocar posteriormente una reflexión y profundización sobre ello. Esto último debería hacerse de manera colectiva y deliberativa

durante el Taller/Encuentro participativo de devolución (26 Septiembre) y en el acto de presentación del diagnóstico a la Comisión de Seguimiento (17 Diciembre).

Los murales de devolución se realizaron sobre grandes cartulinas, las cuales incluían citas anónimas procedentes de entrevistas y grupos de discusión, así como fotos relacionadas con las citas, las cuales tenían como valor añadido que habían sido realizadas en su mayoría por miembros del Grupo de Trabajo.

A continuación se muestran unas fotos incluidas en los murales de devolución. Las realizaron miembros del Grupo de Trabajo para evidenciar la práctica de podas severas por parte de operarios municipales.

Fotografías 12: IMÁGENES DE PODAS QUE SE INCLUYERON EN LOS PANELES DE DEVOLUCIÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

Se elaboraron 8 murales, y cada uno de ellos trataba una determinada temática general donde se hubieran detectado diversos problemas. Estos temas fueron los siguientes: ruidos, olores, mantenimiento y conservación de las zonas verdes, tráfico, suciedad en las calles, crecimiento urbano, polígonos industriales y falta de concienciación ciudadana.

Con la intención de mostrar la diversidad de posturas discursivas existentes frente a una misma problemática y las contradicciones que se pueden dar entre las mismas, las fotos y las citas fueron seleccionadas y colocadas en cada cartulina siguiendo la lógica de los “juegos de frases” y del “multilema” característicos de la sociopraxis (Ilustración nº 26). De esta manera se mostraban opiniones de diversos actores sociales y se evidenciaba la diversidad de puntos de vista existentes respecto a cada tema, con la intención de inducir al debate abierto y a la reflexión colectiva.

Fotografía 13: MURALES DE DEVOLUCIÓN MOSTRADOS EN EL ENCUENTRO PARTICIPATIVO DE DIAGNÓSTICO DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

#### 5.2.10. Encuentro/Taller participativo de devolución

El 26 de Septiembre del 2012 se celebra en un centro municipal el Encuentro/Taller Participativo de devolución. A este acto acudieron representantes institucionales, asociativos, empresariales y vecinos/as particulares.

Durante el tiempo de espera previo al comienzo del Taller, los asistentes pudieron contemplar e intercambiar opiniones sobre los “murales de devolución” instalados en las paredes de la sala. Después, el público se distribuyó en cuatro grupos conformados aleatoriamente, y en cada uno de ellos se abordaron dos de los ocho temas tratados en los murales.

La dinámica empleada en este Encuentro/Taller fue la denominada “Árbol de problemas”. Cada tema a tratar venía citado en el centro de un tronco pintado en una cartulina, y cada grupo debía dibujar metafóricamente en la parte inferior las raíces del árbol escribiendo las causas que asociaban a cada problema concreto (olores, ruidos, tráfico,...), y en la parte superior dibujar las ramas del árbol redactando las posibles soluciones para cada uno de dichos temas.

Al final del Taller, y gracias al buen trabajo realizado por los asistentes, se pudo recoger información, generada mediante la deliberación y reflexión colectiva, que vino a confirmar y a ampliar la obtenida anteriormente en los cupones.

Fotografías 14: ENCUENTRO/TALLER PARTICIPATIVO DE DEVOLUCIÓN CON VECINOS/AS DE PINTO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Analizando la información obtenida en el Taller, se puede observar que en relación a los problemas abordados, se confirma la existencia de los “síntomas” (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010) o partes más evidentes de los mismos, que ya habían aparecido en las técnicas aplicadas anteriormente: cuestionarios, cupones, entrevistas, etc. Pero el valor añadido que supone la información obtenida en el Taller respecto a la obtenida anteriormente es que también aparecen lo que podrían considerarse las causas de dichos problemas tras un debate y una reflexión colectiva.

Como evidencia de esto último, a continuación se muestran los resultados que se obtuvieron en el Taller respecto a los siguientes 4 temas de los 8 que se trataron: mantenimiento y conservación de zonas verdes, falta de concienciación ciudadana, polígonos industriales y crecimiento urbano.

Respecto al “mantenimiento y conservación de zonas verdes”, aparecen los siguientes resultados del Taller en el Informe de Diagnóstico:

En los cupones, respecto a este tema se detectaron problemas relacionados con la mala selección de la vegetación, podas mal hechas, árboles que se encuentran rotos o deteriorados, etc. Los problemas detectados en el Encuentro/Taller van en la misma dirección:

1. Mal diseño de zonas verdes.
2. Jardines con plantas no autóctonas.
3. Exceso de césped.
4. Excesivo gasto de agua.
5. Jardineros con escasa formación.
6. Escasa supervisión de los trabajos.
7. Árboles no protegidos o descuidados.

(Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 167)

Respecto a la “falta de concienciación ciudadana”, los resultados del Taller fueron los siguientes:

Se expusieron varias razones por las que existe una falta de concienciación ciudadana entre la población de Pinto:

1. Porque no se da ejemplo desde el Ayuntamiento.
2. Porque entre la ciudadanía cada vez hay una mayor falta de valores, educación, civismo.
3. Porque la ciudadanía se aprovecha de la impunidad que existe.
4. Porque existe en todos una desmotivación generalizada (predomina la idea de que “nuestra actuación e implicación no va a servir de nada”).
5. Porque existe una falta de interés y una excesiva comodidad, desidia, individualismo, egoísmo...
6. Porque faltan iniciativas orientadas a la educación y sensibilización ambiental, tanto desde la Administración como también desde la ciudadanía (a través, por ejemplo, de Centros educativos, familias, colectivos de barrio, asociaciones, etc.).
7. Porque existe un gran desconocimiento:
  - Del municipio en general: de los elementos principales que componen el municipio, de sus características propias, de la situación que vive el municipio y sus habitantes, en especial en cuanto al Medio Ambiente y al desarrollo sostenible.
  - De lo que representan estos dos conceptos: el Medio Ambiente y el desarrollo sostenible.
  - De las actuaciones que se pueden llevar a cabo en este ámbito: de lo que representa para el municipio un plan de acción participativo orientado al desarrollo sostenible (una Agenda 21 Local), de la contribución que cada uno (como ciudadano/a, como consumidor/a, como propietario/a de un negocio, de un perro o de un vehículo, etc.) podemos hacer para este fin, que va en beneficio de todos/as, etc.)

(Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 171)

Fotografía 15: RESTOS DE “BOTELLÓN” FOTOGRAFIADOS POR UN MIEMBRO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

En cuanto a la temática sobre “polígonos industriales”, en el Taller se obtuvo la siguiente información:

Existen dos problemas que no generan directamente contaminación, pero sí favorecen su existencia. Un problema es la ocupación ilegal del suelo que por parte de las industrias, y especialmente en el pasado, se han llevado a cabo. El otro problema es la especulación que genera la privación del suelo y que favorecen que, por ejemplo, haya muchas empresas que hacen uso de los polígonos industriales y que no cuentan con licencia, por lo que dichas empresas escapan del cumplimiento normativo referente, por ejemplo, al pago de tasas o al respeto del Medio Ambiente.

Otra cuestión que preocupó a los participantes es que la falta de interés y sensibilidad por parte de algunos empresarios por mantener el entorno genera actuaciones de agresión al Medio Ambiente. Dichas actuaciones se ven favorecidas por el hecho de que “delinquir sale barato” y por la falta de vigilancia y de control, especialmente en lo referente a los vertidos.

El último problema reconocido por los asistentes fue la presencia de pequeña industria dentro del casco urbano (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 170).

Por último, respecto al “crecimiento urbano”, el resultado del Taller fue el siguiente:

El crecimiento urbanístico desmesurado de Pinto preocupa porque es algo que va en incremento y, por tanto, los ciudadanos/as temen que con ello se produzca la pérdida del suelo rústico y del ecosistema en el que se encuentra integrado el casco urbano, la disminución de la calidad de vida de la que disfrutaban en la actualidad los pinteños/as, y un empeoramiento de los servicios dados a través de los equipamientos e infraestructuras del municipio.

Los participantes en el Encuentro/Taller reconocieron como causas del crecimiento urbanístico desmesurado las siguientes:

1. Los incentivos comerciales y de ocio que se ofrecen.
2. La especulación del suelo y la especulación inmobiliaria.
3. El interés económico del Ayuntamiento y de las constructoras.
4. La saturación de la corona metropolitana
5. El que no haya pisos de alquiler y además, no estén incentivados.
6. Porque no se buscan fuentes de financiación alternativas para los Ayuntamientos.

7. Porque no se protege el suelo como un bien escaso (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 169).

### 5.2.11. Sociograma

A lo largo de las etapas de diagnóstico y planificación el Equipo Técnico del Observatorio CIMAS fue paulatinamente elaborando un sociograma y haciendo uso de él, en concordancia con el enfoque metodológico expresado en el Informe de Diagnóstico de la Agenda 21 de Pinto:

El análisis de redes y conjuntos de acción consiste en abrir el campo de la investigación a las redes amplias de los ciudadanos/as, empresarios, asociaciones formales y grupos informales para, a partir de este conocimiento, iniciar la construcción de propuestas y acciones. Tanto para hacer posibles y viables los planes de acción y las estrategias propuestas, como para construirlos desde las potencialidades de los distintos actores, sabiendo que hay relaciones conflictivas entre ellos y también otras que situadas estratégicamente pueden ser muy eficaces. Por tanto, el análisis de las posiciones de los actores, y sobre todo de sus relaciones (y sus potenciales nuevos conjuntos de acción), es prioritario. En este sentido, se emplean técnicas de elaboración de sociogramas, que son una representación gráfica de las relaciones sociales que están presentes en un momento determinado entre un conjunto de actores, con vistas a transformar la situación. (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 20)

La elaboración paulatina del sociograma consistía en ir insertando en un eje de coordenadas a cada nuevo actor social que se iba incorporando al proceso. Por tanto, los mismos actores sociales incluidos en el registro de participantes eran los que aparecían en el mapa de redes sociales.

El sociograma estaba elaborado sobre una cartulina de gran tamaño. Como es habitual, el eje vertical representaba el poder de influencia sobre el proceso de Agenda 21 de Pinto y el eje horizontal significaba el grado de afinidad u oposición a dicho proceso. En base a estos dos ejes, el Equipo técnico del Observatorio CIMAS iba ubicando en el cuadrante el nombre de cada actores sociales, diferenciando a cada uno de estos con un dibujo de un triángulo (para actores institucionales), un cuadrado (entidades y colectivos organizados) o un círculo (personas que participaban a título individual).

Durante el transcurrir de las etapas de diagnóstico y planificación se fueron trazando líneas verdes o rojas que vinculaban a determinadas parejas de actores sociales. Las líneas verdes representaban los vínculos de afinidad más evidentes, y las líneas rojas simbolizaban los vínculos de conflictividad. La fuente de información utilizada para elaborar el sociograma fue la interpretación dada por el Equipo técnico a las interacciones observadas y a la información obtenida.

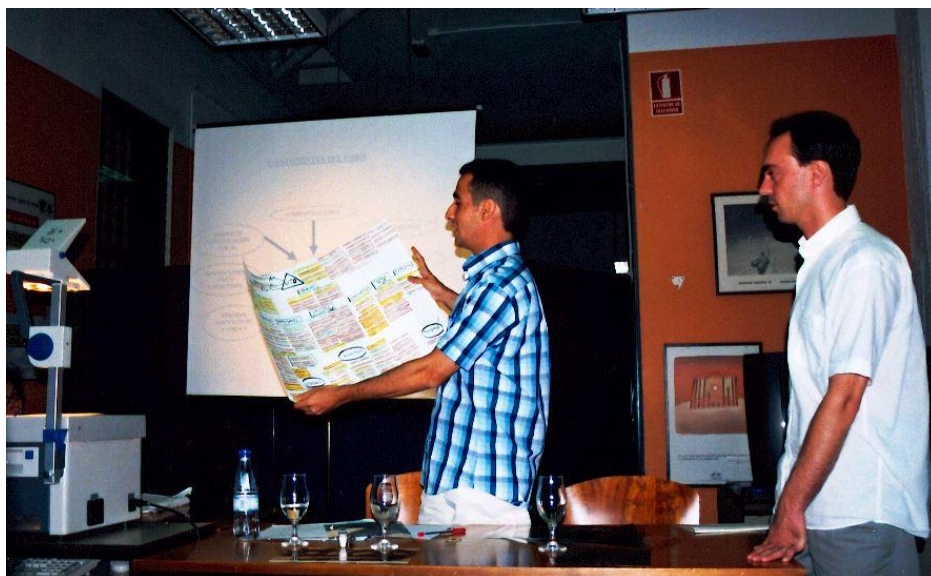
El mapa de actores sociales que se elaboró fue una herramienta usada a nivel interno para tener un conocimiento más claro y sistematizado de las redes sociales existentes a nivel local, y de esta manera el Equipo Técnico poder planificar y realizar actividades en mayor consonancia con esta realidad social tan determinante para el proceso.

El sociograma se complementó con las técnicas utilizadas para la recogida de discursos (entrevistas y grupos focales) en lo referente al análisis de las posiciones discursivas y los planteamientos de los diferentes actores respecto a la problemática medioambiental y a las soluciones a implementar. Dicho análisis trata de conocer “las afinidades y discrepancias existentes entre los actores del municipio sobre la percepción-explicación causal de los problemas, sobre las alternativas a aplicar para solucionarlos y sobre las responsabilidades de cada uno en el desarrollo de las acciones.” (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 21)

Por último, durante la etapa de planificación el sociograma también fue de utilidad en dos momentos. Primero, en la labor de “apreciar las redes de los actores y sus motivaciones y estrategias, en medio de las cuales han de surgir propuestas en el momento de seleccionar qué problemas abordar prioritariamente a partir de los síntomas detectados.” (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 21).

Segundo, teniendo en cuenta que cada una de las 399 acciones del Plan tenía asignado un grupo de actores sociales responsables de su ejecución, el sociograma sirvió para hacer que esta asignación fuera más viable y realista. También para realizar dicha asignación con el criterio de facilitar la conformación de alianzas o conjuntos de acción entre distintos actores sociales en la ejecución de las acciones, especialmente en aquellas que serían seleccionadas como prioritarias.

Fotografía 16: PRESENTACIÓN DEL SOCIOGRAMA DE LA AGENDA 21 DE PINTO EN UNAS JORNADAS DIVULGATIVAS DEL OBSERVATORIO CIMAS



Fuente: Propia, 2003

## 5.3. Dispositivos técnicos implementados durante la etapa de planificación

### 5.3.1. Concurso de dibujo infantil y juvenil

En el diagnóstico también participó la población infantil y juvenil. Por ejemplo, en el vídeo que se realizó un joven de Pinto expresa de esta manera su opinión sobre su ciudad: “Hay muchos coches, y el humo contamina.., pero no está mal” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003).

Para llegar a la población infantil y juvenil, y al mismo tiempo, a la comunidad educativa en su conjunto (profesores, padres y madres incluidos), se organiza un concurso de dibujo titulado “PINTO MI MEDIO AMBIENTE”. En él participan más de 500 alumnos/as de diversos centros educativos del municipio. En el caso de los estudiantes de menor edad (hasta 12 años), se permite para el dibujo una temática general que esté relacionada con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Para los estudiantes de mayor edad (de 13 a 18 años), el concurso de dibujo consiste en la realización de el logo de la Agenda 21 Local, el cual tiene aún vigencia en el año 2018.

Fotografías 17: DIBUJOS PREMIADOS EN DISTINTAS CATEGORÍAS DEL CONCURSO ESCOLAR DE LA AGENDA 21 DE PINTO





Fuente: Arnanz et al., 2003a

En el mes de enero del 2003 se informó del concurso de dibujo y se entregaron las bases del mismo en todos los centros educativos de Pinto. En febrero un jurado decidió los cinco dibujos ganadores que serían premiados en cada una de las dos categorías. Estaba conformado por: 1 representante del Ayuntamiento, 1 representante del equipo de la Agenda 21 de la Universidad Complutense, 2 representantes del Grupo de Trabajo, 1 representante de los centros educativos y 1 representante de las AMPAs.

El sábado 1 de marzo se celebró en el Salón de Actos del Centro Municipal de Cultura el acto de entrega de premios, amenizado con una obra de teatro infantil titulada “Alicia en el país de las basurillas”.

Fotografías 18: ACTO DE ENTREGA DE PREMIOS DEL CONCURSO DE DIBUJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

### 5.3.2. Taller de priorización de Líneas de Acción y Actividades

Celebrado el 23 de enero del 2003, este taller tenía como objetivo determinar las actividades y líneas de acción consideradas más prioritarias por parte de los asistentes. Dichas actividades y líneas de acción estaban incluidas en el primer borrador del Plan de Acción que el Equipo Técnico había elaborado durante los días previos al taller. El borrador agrupaba las propuestas que hasta ese momento se habían obtenido a través de las técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas expuestas anteriormente.

Al Taller de priorización acudieron los miembros de la Comisión de Seguimiento y del Grupo de Trabajo. Como la convocatoria era abierta a todos los ciudadanos/as, también asistieron personas interesadas en la Agenda 21 de Pinto, y que en su mayoría ya habían participado en actividades anteriores.

La primera actividad que se hizo en el taller fue repartir un cuestionario como el que se muestra en el Anexo III para que las 32 personas asistentes respondieran de forma individual a la siguiente pregunta: *“¿Cuál sería la prioridad de las siguientes Líneas de Acción a desarrollar en el Plan de Acción Medioambiental de Pinto? Puntúa en una escala del 1 al 5, siendo 1 mínima prioridad y 5 máxima prioridad”*

Con los datos obtenidos en el cuestionario se pudo elaborar posteriormente la lista de las 29 Líneas de Acción ordenadas en función del grado de prioridad que se le había asignado en una escala del 1 al 5. Según datos procedentes del archivo del Observatorio CIMAS, la Línea de Acción “Conservación del medio natural” fue la que recibió mayor puntuación: un 4,4. La Línea de Acción que menos puntuación tuvo fue “Contaminación lumínica”: un 2,5. La media de las puntuaciones asignadas fue de un 3,6.

Después de entregar los cuestionarios, el Equipo Técnico explica brevemente cuáles han sido las acciones de la Agenda 21 de Pinto realizadas hasta el momento y la información que se ha obtenido de ellas. También se expone el calendario de actividades previsto.

La mayor parte del tiempo del Taller se destina a realizar trabajo en grupos. El Equipo Técnico entrega a cada uno de ellos un documento con actividades correspondientes a diferentes Líneas de Acción. La tarea de cada grupo consistirá en seleccionar actividades para priorizarlas y debatir/profundizar sobre ellas rellenando la ficha grupal que se muestra en el Anexo IV.

La ficha grupal disponía de cuatro preguntas abiertas: Las dos primeras servían para que cada grupo explicara las facilidades y dificultades que podían darse a la hora de poner en marcha la actividad seleccionada. La tercera pregunta, consistía en determinar qué actores sociales estarían implicados en la implementación de la actividad y por qué. La última pregunta tenía como finalidad conocer qué grado de prioridad tiene la ejecución de la actividad, utilizando para ello una escala numérica del 1 (mínima urgencia) al 5 (máxima urgencia).

El taller permitió que posteriormente determinadas actividades incluidas en el Plan de Acción o Agenda 21 tuvieran el valor añadido de disponer de una información extra más detallada.

### 5.3.3. Mesas Temáticas

A lo largo del mes de Febrero del 2003 se celebraron 7 Mesas Temáticas, prácticamente coincidiendo con cada una de las grandes áreas del Plan, como actividad enmarcada ya plenamente en la etapa de planificación.

Tabla 20: COMPOSICIÓN DE MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO

|                                                   | NÚMERO DE PERSONAS QUE ACUDEN | PERFIL DE LOS ASISTENTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mesa temática 1: Sensibilización y concienciación | 9                             | Un director de IES, un representante del Centro de Adultos, un representante de los empresarios industriales, el director de la Concejalía de Educación, un joven estudiante, dos sindicalistas, un responsable de la Concejalía de Medio Ambiente y un ciudadano a título individual. Entre los asistentes se encuentran 3 miembros del Grupo de Trabajo.                                                         |
| Mesa temática 2: Contaminación y residuos         | 7                             | Un representante de los empresarios industriales, 2 empresarios (miembros también del Grupo de Trabajo), 2 sindicalistas, un policía local y una directiva de la empresa municipal de limpieza.                                                                                                                                                                                                                    |
| Mesa temática 3: Contaminación acústica           | 3                             | Un técnico municipal de medioambiente, un empresario de pantallas acústicas, una ciudadana a título individual que pertenece al Grupo de Trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Mesa temática 4: Agua                             | 7                             | Un representante del Canal de Isabel II, una técnico del Ayuntamiento, un directivo de la empresa municipal encargada del mantenimiento de las zonas verdes, una ciudadana a título individual (miembro del Grupo de Trabajo), la Concejala de Parques y Jardines, un representante de la Oficina Municipal de Información al Consumidor y un empresario.                                                          |
| Mesa temática 5: Medio natural                    | 7                             | Un miembro de una asociación de cazadores, un ecologista, un experto naturalista, un vigilante ambiental municipal, el Director de la Concejalía de Medio Ambiente, un joven estudiante y un representante de la asociación de propietarios de fincas rústicas. Entre los asistentes hay un miembro del Grupo de Trabajo.                                                                                          |
| Mesa temática 6: Urbanismo y planificación        | 6                             | El Director de Medio Ambiente, un representante de la asociación de minusválidos, un técnico municipal de urbanismo, un miembro de una asociación ecologista, una profesora de la Universidad Politécnica de Madrid y una vecina a título individual. Entre los asistentes hay 2 miembros del Grupo de Trabajo. (Debido al amplio número de actividades a tratar, esta Mesa Temática tuvo que celebrar 2 sesiones) |
| Mesa temática 7: Energía                          | 7                             | Un técnico municipal, un empresario experto en luminarias, un representante de la Oficina Municipal de Información al Consumidor, un director de IES, una ciudadana a título individual, el Concejel de Industria y Comercio y un empresario de paneles fotovoltaicos. Entre los asistentes, hay 3 miembros del Grupo de Trabajo.                                                                                  |

Fuente: Elaboración propia.

A las Mesas Temáticas acuden un total de 46 personas, con un promedio de 6-7 personas por Mesa. Los asistentes son expertos/as vivenciales y técnicos de ámbito local con perfiles muy variados: responsables políticos, técnicos municipales, académicos, empresarios, representantes de organizaciones sociales y algún ciudadano/a a título individual. A la hora de hacer la convocatoria, se intenta asegurar que estén los sectores ciudadanos más afectados por la temática tratada, junto con cargos políticos, técnicos municipales, empresarios. Además, se garantiza la asistencia de expertos en la temática, y que muchas veces pertenecen al ámbito académico. El punto de vista de estos últimos, además de cualificado, ha de ser independiente y comprometido con el desarrollo sostenible.

La técnica participativa denominada “Mesa Temática” es una dinámica grupal pionera que crea el propio Equipo de Investigación CIMAS / UCM. Tiene ciertas similitudes con la técnica Delphi, en cuanto a que se aplica con expertos y se basa en el manejo de documentos de trabajo, pero una de las principales diferencias es que la técnica no utiliza cuestionarios y se realiza de forma presencial junto con un moderador/a, a semejanza de los grupos de discusión. Las Mesas Temáticas responden también a la lógica de otras técnicas de devolución al pretender “devolver” a la comunidad la información aportada con anterioridad, con la intención principal de que la propia comunidad reflexione colectivamente sobre el contenido de la misma.

Los Planes de Agenda 21 realizados por CIMAS suelen constar de un número elevado de acciones (entre 200 y 400 acciones en el caso de ciudades de tamaño medio) debido al amplio proceso participativo que se lleva a cabo. La labor de las Mesas Temáticas consiste en revisar, reflexionar y debatir sobre el borrador del Plan de Acción con el objetivo de analizar y mejorar la viabilidad técnica, económica y normativa de las propuestas ciudadanas recogidas. De esta manera se precisan y elaboran más a fondo las aportaciones realizadas por la ciudadanía. Esto se hizo manteniendo en la mayor medida de lo posible la idea, el sentido, la intencionalidad y el contenido expresados originariamente en cada propuesta. A esta actividad se le denominó de forma coloquial como “pulir” las propuestas.

Fotografías 19: MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO (I)



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

En términos más concretos, en las Mesas Temáticas se realizan colectivamente matizaciones a las acciones, se unifican, se amplían, se crean nuevas, o se eliminan. En la medida en la que las circunstancias lo permite, en las Mesas Temáticas se intenta obtener además otros tipos de información sobre las acciones que sean de relevancia para el Plan: nivel de prioridad, recursos requeridos, actores responsables, indicadores, etc.

La tarea de moderar y dinamizar la Mesa Temática la realiza un facilitador/a, recurriendo para ello a lo que se ha denominado como “técnica del semáforo”. Con esta técnica, lo que se pretende es facilitar la generación de consensos. También agilizar la reunión, ya que si se realiza una ronda de opiniones entre los asistentes para cada acción incluida en el documento de trabajo se corre el riesgo de que la reunión resulte lenta y tediosa.

El primer paso en la técnica es enviar con antelación a la reunión el documento de trabajo a las personas convocadas. En el caso de la Agenda 21 de Pinto, este documento fue en cada una de las Mesas Temáticas la parte del borrador del plan de acción correspondiente con el tema a tratar. El borrador que se envió a cada persona incluía las propuestas ciudadanas que desde el comienzo del proceso de Agenda 21 se habían obtenido a través de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas.

El funcionamiento de esta técnica consiste en repartir a los asistentes al nada más empezar la reunión unos papeles adhesivos de tres tipos de color (rojo, amarillo y verde). El papel rojo simboliza que se está en contra de la propuesta y que, por tanto, debería eliminarse. El papel verde significa lo opuesto, es decir, que se está de acuerdo con la propuesta tal como aparece redactada en el documento de trabajo. Por último, el papel amarillo se utiliza cuando se opina que la acción o propuesta es positiva, pero sin embargo debería modificarse su redacción. La peculiaridad del papel amarillo es que debe escribirse la modificación que se sugiere realizar.

Los primeros 15-20 minutos de la dinámica se dedican a que cada persona, de forma individual, vaya reflexionando y asignando un tipo de papel a cada acción del documento y pegue dichos papeles en la celda correspondiente de un panel o matriz que será utilizado por todos/as los asistentes.

Tabla 21: MATRIZ UTILIZADA PARA LA TÉCNICA DEL SEMÁFORO

|               | Participante<br>1 | Participante<br>2 | Participante<br>3 | Etc. | Participante<br>n-1 | Participante<br>n |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|------|---------------------|-------------------|
| Acción<br>1   |                   |                   |                   |      |                     |                   |
| Acción<br>2   |                   |                   |                   |      |                     |                   |
| Etc.          |                   |                   |                   |      |                     |                   |
| Acción<br>n-1 |                   |                   |                   |      |                     |                   |
| Acción<br>n   |                   |                   |                   |      |                     |                   |

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en la matriz, las filas corresponden a las acciones objeto de análisis y las columnas a las personas asistentes. Estas personas irán cubriendo las celdas de su columna con papeles verdes, amarillos o rojos, en base a su opinión sobre cada acción.

Se recomienda que el técnico encargado de elaborar la matriz no asigne aleatoriamente las columnas a cada participante, sino colocando en el extremo izquierdo a los actores políticos, a continuación a los actores de perfil técnico, posteriormente los actores que corresponden a las empresas y las organizaciones sociales y por último, en el extremo derecho, los actores identificados como base social o ciudadanos/as a título individual. De esta manera, se puede hacer un análisis conjunto respecto a la existencia de posicionamientos afines y opuestos entre diferentes actores.

Fotografía 20: MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO (II)



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS, 2003

Una vez colocados todos los papeles, el facilitador/a irá dirigiendo el debate durante el resto de la reunión con objetivo de ir obteniendo consensos en relación a las posibilidades de ir colectivamente aceptando, rechazando o modificando acciones. También irá surgiendo la circunstancia de unificar acciones o crear algunas nuevas. Para hacer más operativa la reunión, el moderador/a establecer un orden para deliberar sobre las acciones teniendo en cuenta que en aquellas acciones donde predomina el color rojo o verde se llegará a un consenso de forma más fácil que en aquellas otras acciones donde predomine el color amarillo (sobre todo las modificaciones redactadas son muy diferentes entre sí) o en aquellas acciones donde los colores rojo y verde aparecen en cantidades similares.

Las Mesas temáticas realizadas de esta manera han sido generalmente muy bien valoradas por los asistentes tanto en el caso de la Agenda 21 de Pinto como en otras Agendas 21 donde se aplicó esta técnica: Agenda 21 de Jaén, Aranjuez, Villanueva del Pardillo,... Se reconoce por parte de los participantes como un ejercicio puntual y muy novedoso de interacción, obtención de acuerdos y establecimiento de vínculos entre sectores institucionales y no institucionales.

Fotografía 21: TÉCNICA DEL SEMÁFORO EN LA AGENDA 21 DE JAÉN, AÑO 2010



Fuente: Propia, 2010

#### 5.3.4. Redacción del Plan de Acción

El Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto se redactó entre los meses de Marzo y Abril y se dio a conocer en la presentación pública final que tuvo lugar el 24 de Abril del 2003 en el Salón de Plenos del Ayuntamiento. El documento del Plan de Acción o Agenda 21 de Pinto consta de 286 páginas, e incluye las 399 Actividades o acciones, cada una con su indicador, agrupadas en 29 Líneas de acción y 9 grandes Áreas temáticas.<sup>75</sup>

Ilustración 31: EJEMPLO DE ACTIVIDAD INCLUIDA EN LA AGENDA 21 DE PINTO

**1.1.3. Modificación del PGOU exigiendo en las nuevas urbanizaciones y construcciones multifamiliares la preinstalación de energías renovables como condición necesaria para que sea concedida la cédula de habitabilidad.**  
Para poder llevar a la práctica esto será necesario que haya un Equipo Técnico del Ayuntamiento que compruebe que dicha preinstalación existe en realidad.

**Actores sociales implicados:**  
Ayuntamiento, empresas promotoras.

**Indicador:**

- *Indicador sobre la aplicación de la actividad:*  
 $\frac{\text{N.º de revisiones realizadas por el Equipo Técnico del Ayuntamiento al año.}}{\text{N.º de edificaciones nuevas con preinstalación}} \times 100$
- *Indicador sobre la efectividad de la actividad:*  
 $\frac{\text{N.º de edificaciones nuevas con preinstalación}}{\text{N.º total de edificaciones nuevas}} \times 100$

Fuente: Arnanz et al., 2003b

<sup>75</sup> El Plan de Acción o Agenda 21 de Pinto elaborado en el año 2003 puede consultarse en la web municipal: <http://agenda21.ayto-pinto.es/>. Igualmente, en esta web se puede consultar la actualización de dicho Plan que se realizó en el año 2014 y el Informe de Diagnóstico del año 2003.

Al comienzo de cada Área se hace una introducción a sus contenidos; se presentan los objetivos que orientan el trabajo propio de cada una, y se exponen las distintas actividades, agrupadas por Líneas de Acción. Con el propósito de facilitar la realización de las actividades, en todas ellas hay una breve explicación de cómo se puede llevar a cabo, los actores sociales implicados en su ejecución, y una serie de indicadores para medir su grado de implementación y su impacto.

Por otro lado, para cada Línea de acción se detallan los actores afectados en la realización de las actividades en calidad de responsables, colaboradores, beneficiarios, etc. Por último, de cara a la evaluación y seguimiento de la ejecución del Plan, cada Línea se acompaña de un conjunto de indicadores que servirán para medir las tendencias de mejora que conlleva el cumplimiento de lo planificado, y que se complementan con los indicadores señalados para cada una de las Actividades.

En la Tabla 22 se citan las Áreas temáticas y las Líneas de acción incluidas en el Plan. También aparece el número de actividades que hay en cada Línea, así como el grado de prioridad que en una escala del 0 al 5 asignaron a cada Línea los asistentes al Taller de priorización celebrado el 23 de enero del 2003.

El Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto, al igual que sucede con otras Agendas 21 con metodología similar (Aranjuez, Torrejón de Ardoz, Jaén, etc.), se caracteriza porque tiene un número amplio de acciones y porque estas son muy concretas y específicas de la localidad, “ajuste al terreno” (Observatorio Internacional CIMAS, 2003), además de difíciles de prever a priori. Además, son acciones que muestran atención al medio ambiente, pero también especialmente a la calidad de vida. Estas cualidades son resultado de una metodología eminentemente participativa:

La metodología utilizada no ofrece una batería de respuestas y soluciones a los problemas, sino que propicia la conversación y el diálogo como mecanismos con los que crear procesos donde los sujetos afectados aporten, tras la reflexión, soluciones a sus problemas. De este modo, las propuestas de acción se ajustarán más a la realidad concreta, en la medida en que han sido participadas y compartidas por la ciudadanía en el proceso de investigación-acción (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 20).

En este mismo sentido, el Equipo Técnico encargado de su elaboración afirma lo siguiente:

A diferencia de la mayor parte de los Planes de Acción de las Agendas 21 Locales, no se trata de un recetario bienintencionado de propuestas genéricas aplicables a cualquier municipio. Ni es solamente un documento técnico que reúne un conjunto ordenado de acciones basadas en el diagnóstico profesional de los expertos, sino que se adapta a la realidad concreta del municipio y a la participación de la población en la formulación y ejecución de las actividades. (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 5)

Tabla 22: CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN O AGENDA 21 DE PINTO

| ÁREAS TEMÁTICAS                                               | LÍNEAS DE ACCIÓN                                                                           | ACTIVIDADES          | GRADO PRIORIDAD (0-5) |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| ENERGÍA Y RECURSOS<br>(61 Acciones)                           | Energías renovables                                                                        | 7                    | 3,6                   |
|                                                               | Ahorro energético                                                                          | 12                   | 3,9                   |
|                                                               | Ahorro de agua                                                                             | 21                   | 4,1                   |
|                                                               | Tratamiento de las aguas residuales                                                        | 15                   | 3,8                   |
|                                                               | Recursos y productos que fomentan la sostenibilidad                                        | 6                    | 2,9                   |
| NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD<br>(50 Acciones)                   | Conservación del medio natural                                                             | 18                   | 4,4                   |
|                                                               | Conservación del Parque Regional del Sureste y otros espacios protegidos                   | 18                   | 4,3                   |
|                                                               | Actividad agrícola sostenible                                                              | 7                    | 2,8                   |
|                                                               | Conservación y recuperación de la biodiversidad                                            | 7                    | 3,4                   |
| CONTAMINACIÓN<br>(46 Acciones)                                | Reducción de la contaminación atmosférica                                                  | 12                   | 3,5                   |
|                                                               | Reducción de la contaminación acústica                                                     | 21                   | 3,2                   |
|                                                               | Reducción de la contaminación del suelo                                                    | 2                    | 3,5                   |
|                                                               | Contaminación electromagnética                                                             | 1                    | 2,8                   |
|                                                               | Prevención de la contaminación generada por las industrias                                 | 7                    | 3,7                   |
|                                                               | Contaminación lumínica                                                                     | 3                    | 2,5                   |
| RESIDUOS<br>(33 Acciones)                                     | Eliminación de vertidos ilegales                                                           | 6                    | 4,3                   |
|                                                               | Sistema integral de recogida y tratamiento de residuos industriales                        | 9                    | 3,7                   |
|                                                               | Reducción de la generación de residuos urbanos y fomento del uso de los puntos de recogida | 18                   | 3,6                   |
| URBANISMO Y PLANIFICACIÓN<br>(72 Acciones)                    | Urbanismo                                                                                  | 11                   | 3,9                   |
|                                                               | Planificación del territorio                                                               | 40                   | 4,0                   |
|                                                               | Zonas verdes                                                                               | 21                   | 3,6                   |
| MOVILIDAD Y TRANSPORTE<br>(18 Acciones)                       | Movilidad y transporte                                                                     | 18                   | 3,7                   |
| EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS<br>(46 Acciones)                    | Servicios y dotaciones básicas, de ocio y de interés municipal                             | 30                   | 3,1                   |
|                                                               | Servicios y dotaciones sanitarias                                                          | 16                   | 3,9                   |
| INFORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN<br>(53 Acciones) | Desarrollo de actividades de sensibilización ciudadana                                     | 27                   | 3,7                   |
|                                                               | Desarrollo de actividades en los centros de enseñanza                                      | 11                   | 4,1                   |
|                                                               | Sensibilización en las empresas                                                            | 9                    | 3,7                   |
|                                                               | Participación                                                                              | 6                    | 3,7                   |
| GESTIÓN MUNICIPAL SOSTENIBLE<br>(20 Acciones)                 | Gestión municipal sostenible                                                               | 20                   | 3,8                   |
| Total = 9 Áreas Temáticas                                     | Total = 29 Líneas de Acción                                                                | Total = 399 Acciones | Media = 3,6           |

Fuente: Elaboración propia a partir de Arnanz et al., 2003b

Otro rasgo distintivo del documento es que tiene muy presente a los actores sociales que de una manera u otra les afecta el Plan de Acción:

Para la identificación de los actores implicados se han tenido en cuenta las redes sociales que existen en el municipio y el análisis realizado posteriormente por el equipo de investigación. Esta inclusión de diversos actores en la realización de las actividades es un aporte singular de la Agenda 21 de Pinto con relación a otras Agendas Locales, y supone concebir el Plan de Acción como una tarea del conjunto de la sociedad pinteña y no sólo del Ayuntamiento. (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 7)

Para promover la operatividad de lo planificado, en el documento de Plan de Acción se incluyó también un apartado de consideraciones para facilitar la implementación, evaluación y seguimiento participativo del Plan, además de dos Anexos en los que aparecen recogidos los Estatutos y el Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto.

### 5.3.5. Material y actividades de difusión pública

La difusión fue en la Agenda 21 de Pinto un aspecto clave dentro de la metodología para conseguir una participación amplia y diversa. Anteriormente ya se ha explicado el uso que se hizo de los medios de comunicación locales, especialmente prensa escrita, para no solamente dar a conocer el proceso, sino también para realizar devoluciones en los términos planteados por la sociopraxis.

Uno de los elementos utilizados por el Equipo técnico de CIMAS / UCM para una labor exclusiva de difusión pública del proceso de Agenda 21 de Pinto fueron los dípticos u hojas informativas.

El díptico titulado “AGENDA 21 EN PINTO: ¡¡Ya está en marcha!! Con tu participación” da una información básica sobre el proyecto, explicando brevemente:

- Qué es la Agenda 21 y para qué sirve.
- Quiénes son las entidades promotoras de la iniciativa: El Ayuntamiento de Pinto y el Observatorio Internacional CIMAS.
- Los primeros pasos para su elaboración, que consisten en la elaboración de un diagnóstico y posteriormente un Plan de Acción.
- La importancia de la implicación y participación de los diversos actores sociales que existen en la localidad.

A través de esta hoja informativa la ciudadanía adquiere también conocimiento de que el equipo técnico de CIMAS representa a la Universidad Complutense de Madrid (UCM), ya que la iniciativa de la Agenda 21 de Pinto nace de la firma de un convenio de colaboración entre esta última institución y el Ayuntamiento de Pinto. Durante las actividades de contactación y trabajo con los diferentes actores sociales el equipo técnico pudo constatar que su identificación como UCM tiene connotaciones positivas, como por ejemplo neutralidad o imparcialidad, profesionalidad, rigor,.. En general, estas connotaciones tienen en su conjunto

una valoración más positiva que las connotaciones asociadas comúnmente a otros actores promotores de este tipo de iniciativas como ayuntamientos o empresas privadas.

El díptico incluye también los datos de contacto del Equipo técnico de CIMAS para aquellas personas interesadas en participar en actividades citadas en la hoja, como por ejemplo: Talleres/Encuentros participativos, grupos de discusión, reuniones, etc.

Ilustración 32: DÍPTICO INFORMATIVO SOBRE LA AGENDA 21 DE PINTO

**Para participar en las distintas actividades de la Agenda 21 (Talleres/Encuentros participativos, grupos de discusión, reuniones...) ponte en contacto con nosotros:**

**Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)**  
*Universidad Complutense*

Tlf.: 91 4084112  
E-mail: [cimas@iepala.es](mailto:cimas@iepala.es)



## AGENDA 21 EN PINTO

*¡¡Ya está en marcha!!*



**Con tu participación**

**Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)**  
*Universidad Complutense*



### La Agenda 21 en Pinto ya está en marcha!!

¿Qué?

Es una estrategia para el Desarrollo Sostenible y la protección medioambiental en el municipio. Se realiza un Diagnóstico/Evaluación de la situación medioambiental en Pinto y a partir de ese conocimiento se elabora un Plan de Acción medioambiental

¿Para

Para mejorar la calidad de vida  
Para proteger el entorno  
Para disfrutar del municipio

¿Con Quién?

Con la implicación y participación de todos los actores sociales del municipio: Vecinos/as, jóvenes, mayores, ecologistas, empresarios, educadores, técnicos, políticos...



### TE INTERESA

¿ Fruto de un Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento y la Universidad Complutense, estamos implementado la Agenda 21 en Pinto.

¿ La participación ciudadana es fundamental para detectar los problemas medioambientales del municipio y elaborar propuestas. Este proceso necesita de la implicación de todos los vecinos/as tanto para definir problemas, necesidades y expectativas, como para elaborar propuestas de acción



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003a

### 5.3.6. Creación del Foro de la Agenda 21 de Pinto

Como ya se ha comentado anteriormente, los Foros no han estado demasiado presentes en metodologías convencionales de las Agendas 21 locales como la propuesta por la FEMP, y mucho menos aún en la práctica de las Agendas 21 locales en España durante la primera década del siglo actual.

Sin embargo, para el método participativo aplicado el Foro de una Agenda 21 local es un aspecto muy relevante tanto en el sentido metodológico como práctico.

El Foro de la Agenda 21 de Pinto se constituye formalmente en 3 de Abril del 2003. Su denominación inicial es “Foro Social de Medio Ambiente”, y a partir del año 2005 se llamará “Foro de la Sostenibilidad”.

Al acto de constitución se convoca a la Comisión de Seguimiento. Es decir, a todos los políticos, técnicos, representantes de entidades sociales, empresarios/as y vecinos/as a título individual que hasta ese momento habían participado en alguna actividad de la Agenda 21 local. De las 165 personas convocadas, acuden 44.

Al comienzo del acto la asistencia técnica externa del Observatorio CIMAS explica a los asistentes que la función principal del Foro es realizar el seguimiento del Plan de Acción o Agenda 21 de Pinto. También informa que este espacio formal y permanente de participación sustituye a la Comisión de Seguimiento y al grupo de Trabajo, y que estará estructurado en tres órganos distintos: Asamblea, tres Comisiones de Trabajo y un Comité de Coordinación.

Después de dicha explicación, los asistentes aprueban los Estatutos y el Reglamento del Foro que fueron elaborados y propuestos por el Observatorio CIMAS. Posteriormente, las personas se van inscribiendo al Foro y, aquellos/as interesados, también a las Comisiones de Trabajo.

En los Anexos V y VI se reproducen los Estatutos y el Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto tal como aparecían en el documento del Plan de Acción del año 2003 y siguen apareciendo en la web municipal de la Agenda 21 de Pinto<sup>76</sup>. El contenido de ambos tiene una considerable relación con aspectos metodológicos. Se cree pertinente mostrar íntegramente estos Estatutos y Reglamentos porque fueron pioneros y sirvieron de modelo a Foros de Agendas 21 de otros municipios, como por ejemplo Aranjuez.

Los planteamientos sobre los que se sustentan ambos escritos corresponden con el “salto 5” (organización participativa: actores y recursos) del método propuesto por CIMAS para la planificación participativa. (Observatorio Internacional CIMAS, 2009). Por este motivo las formas y estructuras de organización expuestas tienen similitudes con las creadas en otros procesos participativos promovidos por CIMAS.<sup>77</sup>

---

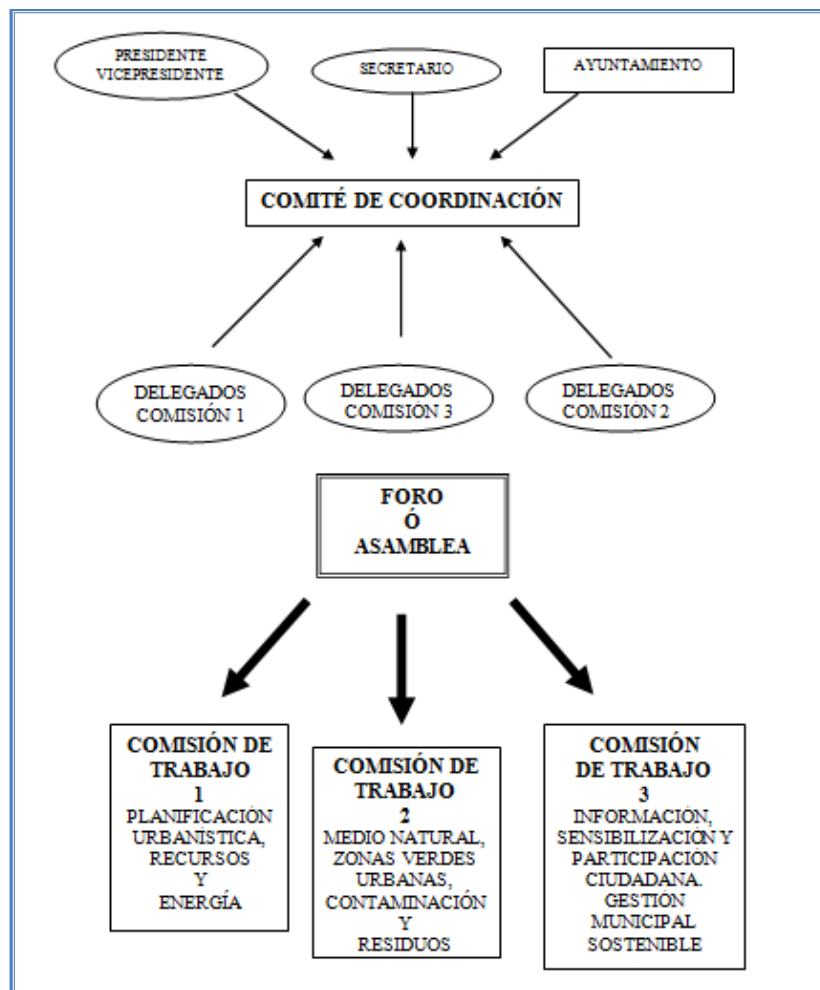
<sup>76</sup> Dato obtenido el 03/05/2018 de: <http://agenda21.ayto-pinto.es/que-es>

<sup>77</sup> Por ejemplo, el “Proyecto Hogar” fue un Plan Comunitario para barrio malagueño de “Palma-Palmilla” que durante los años 2006 y 2007 contó con la asistencia técnica externa del Observatorio CIMAS. Se creó una

Los Estatutos son un documento de 7 páginas que contiene los siguientes apartados:

1. Qué es un Foro de Medio Ambiente.
2. Por qué es necesario.
3. Funciones del Foro.
4. Requisitos para su buen funcionamiento.
5. Componentes del Foro.
6. Organización del Foro: En este apartado se describen las funciones de cada uno de los tres tipos de órganos en los que se estructura el Foro: Asamblea, Comisiones de Trabajo, y Comité de Coordinación.
7. Puesta en marcha del Foro: objetivos para las primeras actividades.

Ilustración 33: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Fuente: Arnanz *et al.*, 2003b

estructura organizativa participativa con rasgos similares al Foro de la Agenda 21 de Pinto. Para más información, puede consultarse el siguiente enlace (01/05/2018): [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/Informe\\_palmapalmilla.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/Informe_palmapalmilla.pdf)

La información incluida en este punto puede resultar de utilidad no solamente para experiencias de planificación participativa en general (como, por ejemplo, en el caso de los Planes Comunitarios), sino también para otras experiencias participativas más recientes basadas en la creación de estructuras organizativas para la coproducción de políticas públicas locales, como por ejemplo la conformación de los Foros Locales en la ciudad de Madrid a partir del año 2016.

El Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto es un documento de 1 página de extensión y en él se describe el proceso de elección de los Delegados/as de las Comisiones de Trabajo y del resto de miembros del Comité de Coordinación, así como la duración de estos cargos. Las mismas cuestiones se describen también en el Reglamento para los puestos de Presidente y Vicepresidente del Foro.

Analizando los planteamientos expuestos en los Estatutos y Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto y la práctica posterior de este Foro y de otros similares (por ejemplo, el Foro de la Agenda 21 de Aranjuez), se obtienen 2 principales conclusiones:

La primera conclusión es que el mayor avance y logro que supuso el Foro en ese momento fue superar las tradicionales lógicas y prácticas de los “órganos complementarios” contemplados en los reglamentos de participación ciudadana y llevados a la práctica en algunos municipios, principalmente durante los años 90 y la primera década del siglo XX.<sup>78</sup>

En concreto, las principales diferencias entre un órgano participativo como este Foro y los órganos complementarios son:

1) Se amplía el espectro de la participación, pues no se acota solamente a asociaciones. En este sentido lo más destacable será la participación de vecinos/as a título individual. Esto supone un gran avance porque surge la posibilidad de que cualquier persona que lo desee pueda incorporarse en cualquier momento al espacio de participación.

2) Este espacio de participación abarca todo un ámbito estratégico, y no se circunscribe a determinados ámbitos sectoriales y territoriales, como caracteriza a los órganos complementarios convencionales. Esto supone apostar por un enfoque más basado en la integralidad y transversalidad.

3) A esto hay que añadir que las políticas públicas de iniciativa institucional dejan de ser el principal objeto de trabajo en un espacio participativo de este tipo, y la planificación estratégica en sus distintas etapas (diagnosticar, planificar, ejecutar y evaluar) asume un protagonismo mayor. Es verdad que también existen planes estratégicos y comunitarios con órganos encargados principalmente de su seguimiento, pero estos han tenido tradicionalmente un marcado carácter técnico-político y, por consiguiente, la implicación de la ciudadanía se ha limitado exclusivamente a la incorporación de representantes de determinadas entidades sociales.

---

<sup>78</sup> Estos “órganos complementarios” son espacios formales y permanentes de participación ciudadana a nivel local que están creados para la interlocución entre el ayuntamiento y las asociaciones de un ámbito temático concreto. Sus funciones son esencialmente deliberativas y consultivas en relación a las políticas públicas emprendidas por iniciativa institucional en un ámbito territorial o sectorial específico. Ejemplos de órganos complementarios son: los Consejos Sectoriales (Mujer, Educación, Juventud, Fiestas, Medio Ambiente,...) y los Consejos Barriales o Distritales. Estos espacios han surgido especialmente en ciudades periféricas de grandes ciudades porque son núcleos urbanos grandes, con mayores déficits en equipamientos y servicios, con tradición reivindicativa y asociativa, y un electorado y unos gobiernos locales en esos años de tendencia política predominantemente de izquierdas.

4) Debido a una composición más amplia y plural, la estructura, la organización y el funcionamiento del Foro difiere bastante de los Consejos Sectoriales o Territoriales. En estos últimos, predomina la existencia de un ente único generalmente presidido por un responsable político y con una vicepresidencia ocupada por un representante de una entidad social. Sin embargo, el Foro de la Agenda 21 de Pinto es un órgano que nunca fue presidido por una persona perteneciente a la institución, que se constituye como una Asamblea y que posee otros entes con funciones específicas: el Comité de Coordinación y las Comisiones de Trabajo. Estas últimas tienen especial protagonismo y repercusión en el transcurrir cotidiano del Foro.

En distintos momentos de su larga trayectoria, el Foro de la Agenda 21 de Pinto ha supuesto innovación en la gobernanza y ha tenido reconocidos éxitos, especialmente en comparación con el conjunto de las Agendas 21 locales. Sin embargo, la segunda conclusión principal sobre el Foro es que es un órgano participativo formal y permanente que, respecto a sus funciones y a la práctica desempeñada, aún demuestra tener cierta influencia de los tradicionales órganos complementarios.

Como se mostrará en el siguiente apartado, el Foro de la Agenda 21 de Pinto aún actúa con cierta influencia de lo que podría denominarse como “lógica de la participación ciudadana tradicional”. En este sentido, sus acciones poseen todavía una concepción de la coproducción de políticas públicas fuertemente dependiente e influenciada por lo institucional y lo individual, a pesar de que paradójicamente este primer actor en su conjunto aún podría demostrar un mayor compromiso en relación a los principios que la Agenda 21 local estableció en sus orígenes. Esto explica también el déficit de iniciativa colectiva auto-organizada que se da dentro del Foro.

En general, la verticalidad e individualidad son aspectos hegemónicos en las normas (jurídicas y sociales), en las acciones y en las relaciones existentes en torno a las políticas públicas. Dichos aspectos hacen que las iniciativas participativas vengan aún muy determinadas por la iniciativa del actor institucional (tanto desde su rol político como técnico), y que pocas iniciativas y relaciones alternativas se den sin el protagonismo de este. La dificultad añadida de este hecho es que la dependencia de lo institucional va más allá del papel que quiera desempeñar el técnico o el político en un momento concreto, porque en el fondo lo institucional viene principalmente determinado por el poder de la lógica y las formas impuestas y asimiladas por lo que llamamos “burocracia”, en cuanto al “fetichismo” de sus normas y sus formas.

A este hecho hay que añadir las resistencias que se evidencian para generar iniciativas alternativas y autónomas entre “iguales” (en este caso, las personas y organizaciones que se involucraron en el proceso de Agenda 21) y mucho más con “otros”: es decir, preguntarse quiénes faltan en el proceso (generalmente muchos grupos sociales: jóvenes, mujeres, inmigrantes, etc. ajenos hasta ese momento al proceso, aún siendo en ocasiones grupos muy activos...) porqué faltan, y cómo establecer vínculos con ellos.

Como se comenta en el punto 2.1.3 de la tesis, es principalmente a partir del año 2015 cuando pueden percibirse en España síntomas de un posible cambio de paradigma en formas teóricas

y prácticas de coproducción de políticas públicas locales caracterizadas por: 1) compaginan la iniciativa institucional con la iniciativa social, 2) operan desde una lógica en red donde fluctúan de manera flexible tanto los tipos de interacciones (desde la coordinación a la cooperación, pasando por la colaboración) como los actores sociales involucrados (se va asumiendo que en determinadas iniciativas de coproducción de políticas públicas el actor institucional no tiene porqué estar presente o desempeñar el rol de actor central).

#### 5.4. Etapa de ejecución y seguimiento de la Agenda 21 de Pinto

El 24 Abril del 2003 se presenta el Plan de Acción y empieza su andadura tanto el Foro de la Agenda 21 de Pinto como la fase de ejecución y seguimiento del Plan de Acción. Este proceso continúa aún vigente en la actualidad.

Un rasgo característico tanto del planteamiento como del desarrollo de la etapa de Ejecución y Seguimiento de la Agenda 21 de Pinto es su énfasis institucional, es decir, el acentuado liderazgo que se atribuye a la administración local. Si las etapas de diagnóstico y planificación en la Agenda 21 de Pinto supusieron un primer paso novedoso hacia un mayor protagonismo y empoderamiento de la ciudadanía (organizaciones sociales, y sobre todo personas a título individual) poco común en otras experiencias de Agenda 21 local y de participación ciudadana en general, puede considerarse que en esta tercera y última etapa se espera por parte de los agentes involucrados un mayor protagonismo central del actor institucional local. Este análisis se deduce, por ejemplo, de las siguientes líneas recogidas en el apartado de recomendaciones finales del Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto.

El compromiso del Ayuntamiento en la búsqueda de soluciones a los problemas medioambientales del municipio constituye el punto de arranque del camino hacia la sostenibilidad. Dicho de forma clara y sintética: la implementación de la Agenda 21 en Pinto supone que el Ayuntamiento ha de liderar el proceso de cambio y ha de mostrar comportamientos medioambientales ejemplares para el conjunto de la ciudadanía (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 256).

Este hecho supone en cierta medida retornar en esta nueva fase a la clásica dependencia hacia el actor institucional característica de los procesos considerados de “participación ciudadana”. Como ya se ha comentado anteriormente, esta dependencia va más allá de la voluntad política de determinados técnicos y políticos, en cuanto a que esta, a su vez, posee un campo de acción muy limitado por los siguientes condicionantes:

1. las normas y los procedimientos marcados por el sistema burocrático imperante en las administraciones.
2. Los vínculos que se mantienen con otros actores sociales ajenos al proceso participativo que se da a nivel local, como son: las cúpulas de los partidos

políticos, las grandes corporaciones mediáticas, empresariales, financieras o las administraciones de rango superior y sus políticas públicas.

#### **5.4.1. Planteamiento de la fase de ejecución y seguimiento del plan de acción: consideraciones del equipo técnico**

En el documento del Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto se incluyó un apartado con consideraciones y propuestas de carácter técnico y operativo por parte del Equipo de Investigación CIMAS/UCM para la ejecución, evaluación y seguimiento participativo del Plan de Acción. En relación a las Agendas 21 locales, estas consideraciones que se hacen pueden valorarse en algunos aspectos como novedosas y pertinentes para favorecer en mayor medida una cuestión tan importante como es la continuidad del proceso tras las fases comunes de elaboración del diagnóstico y formulación del plan de acción.

Se ha comprobado que muchos de los Planes de Acción de las Agendas 21 Locales corren un grave riesgo de ineficacia porque el Ayuntamiento y el Foro no disponen de una propuesta previa, de carácter técnico y operativo, sobre los procedimientos de actuación y sobre la priorización de actividades concretas del Plan. Cuando este hecho se produce, no sólo resulta estéril el trabajo efectuado en las fases de diagnóstico y planificación, sino que además se provoca la frustración de las expectativas de la población y, especialmente, de quienes ha participado en el diseño de la misma (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 254).

La primera consideración es actuar en tres ámbitos de trabajo fundamentales durante la etapa de ejecución y seguimiento:

- Priorización de actividades para el desarrollo paulatino del Plan de Acción Medioambiental.
- Comportamientos medioambientales ejemplares de la Administración Pública Local.
- Creación de condiciones institucionales y sociales que incrementen la capacidad de la sociedad civil para la toma de decisiones y para la corresponsabilidad en su ejecución.

De estos tres ámbitos de trabajo, el último es el más novedoso, deficitario hasta el momento y complejo. Como se mostrará a continuación, algunas consideraciones hacen referencia a él, pero de forma insuficiente, por lo que resulta necesario en el futuro profundizar mucho más respecto a su implementación en lo metodológico y en lo práctico.

La segunda consideración está relacionada con el primero de los ámbitos de trabajo. Dada la gran cantidad de acciones incluidas en el Plan de Acción, el Equipo técnico UCM/CIMAS insta a ir seleccionando paulatinamente las acciones prioritarias para ejecutar. La información obtenida en el Taller de priorización y en las Mesas Temáticas es importante, pero lo fundamental para la priorización es la labor del Foro y el Ayuntamiento.

Partimos de la constatación de que el Plan contiene un número muy elevado de actividades y, por consiguiente, su puesta en marcha exige priorizar determinadas líneas de actuación y seleccionar las acciones concretas que paulatinamente se han de ir desarrollando. Pero esta tarea de priorización y selección, aunque tome en cuenta consideraciones de carácter técnico, constituye una decisión fundamentalmente sociopolítica. Corresponde al Ayuntamiento y al Foro Social de Medio Ambiente iniciar la implementación de la Agenda, optando por la realización de las actividades concretas que estimen más oportunas, necesarias o, simplemente, factibles en el contexto municipal actual (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 254).

La tercera consideración tiene que ver con el seguimiento de la ejecución de las Acciones y, en términos más generales, también evaluar en qué medida el municipio tiende hacia el objetivo del desarrollo sostenible. Los mecanismos que se utilizarán para ello en las reuniones de las Comisiones de Trabajo serán la transparencia y la rendición de cuentas. También el uso de un Sistema de Indicadores, un instrumento de seguimiento característico de las Agendas 21 Locales y que también venía incluido en el Plan de Acción de Pinto.

Pero otro elemento muy importante que es objeto de seguimiento es el propio proceso participativo de ejecución y seguimiento de la Agenda 21. Un proceso como este requiere permanentemente autoevaluarse y mostrar flexibilidad y capacidad de adaptación frente a la complejidad característica de la realidad social y de los procesos participativos. En términos concretos, esto supone en un momento determinado saber adaptar de forma eficaz y participativa tanto el cronograma de trabajo como el organigrama de funcionamiento.

La ejecución de lo planteado previamente requerirá la capacidad de reconducir las situaciones nuevas que se presenten, monitorear las dificultades no previstas, y estar en situación de evaluar y corregir constantemente los procesos. Para esto hay que dotarse de una serie de instrumentos y técnicas organizativas capaces de afrontar un cronograma que por muy bien que lo hayamos establecido siempre tiene que estar abierto a correcciones ante los imprevistos de estas situaciones complejas. Para ello se establecerán mecanismos de evaluación, de cronograma y de organigrama de funcionamiento, así como momentos de revisión para ir corrigiendo las decisiones erróneas de forma participativa y eficiente (Arnanz *et al.*, 2003a, pág. 21).

La cuarta consideración es la ejemplaridad por parte del Ayuntamiento, y se expresa de la siguiente manera en el documento del Plan de Acción:

Los ciudadanos/as y asociaciones de Pinto y, en especial, aquellos que han participado más directamente en las fases de diagnóstico y planificación de la Agenda 21, se hallan atentos y confiados en la implementación eficaz de la misma. Las expectativas se refieren tanto a la ejecución de las actividades planificadas como a la actuación ejemplar que se demanda al Ayuntamiento. Por ello y porque el compromiso municipal con la sostenibilidad ha de comenzar con un comportamiento ejemplar de la Administración Local en su actuación cotidiana, se considera como Línea de acción prioritaria la que se recoge en el Plan con la denominación de “Gestión Municipal Sostenible” (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 262).

Las actividades incluidas en dicha Línea tienen que ver con la eficiencia energética, el ahorro de recursos (papel, agua,...), las energías renovables, el impulso de la normativa ambiental, la elaboración y difusión pública de datos, etc.

La quinta consideración es la transversalidad. El Equipo de investigación CIMAS / UCM incide en la importancia que los actores sociales más implicados en la Agenda 21 de Pinto atribuyen a la transversalidad a la hora de ejecutar el Plan de Acción:

Es preciso subrayar el papel fundamental que debe desempeñar la Agenda 21 de Pinto como herramienta integral y transversal del desarrollo sostenible del municipio. En este sentido, la Comisión de Seguimiento y el Grupo de Trabajo Local de la Agenda 21 en Pinto reclaman que el Ayuntamiento en su totalidad (no sólo el área de Medio Ambiente) conceda una importancia central al Plan de Acción Medioambiental y a su implementación. La Agenda no puede ser considerada como una más de las actividades que realiza la Concejalía de Medio Ambiente, sino el marco integral y el instrumento básico del desarrollo local sostenible. (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 255)

En términos más concretos y operativos, el Equipo Técnico sugiere que la transversalidad podría llevarse a la práctica mediante alguna modificación en la estructura comunicacional y organizativa dentro del Ayuntamiento:

La transversalidad podría requerir algún tipo de innovación en la estructura comunicacional y organizativa al interior del Ayuntamiento (por ejemplo, mediante la creación de una oficina de la Agenda 21, o la creación de una Agencia de coordinación del desarrollo local sostenible). Pero no corresponde a este informe adentrarse en un tema que es de competencia interna del Ayuntamiento, por lo que hemos de limitarnos a señalar la conveniencia de disponer de algún mecanismo reglamentado y/o de alguna instancia de coordinación municipal, que facilite la actuación unitaria del gobierno local de cara al desarrollo sostenible y, más en concreto, a la implementación de la Agenda 21 (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 257).

La sexta consideración es que el Ayuntamiento es el principal responsable de dinamizar la participación e implicar a la población en esta nueva fase de la Agenda 21, y el espacio propicio para trabajar en ello es el Foro.

La participación ha constituido un pilar fundamental del proceso de diagnóstico y elaboración del presente Plan de Acción Medioambiental de Pinto. En consonancia con ello, su implementación deberá continuar, ampliar y profundizar la participación de la población en el desarrollo de la Agenda 21. En este sentido, si bien la responsabilidad de la ejecución del Plan no puede recaer exclusivamente en el Ayuntamiento, la dinamización de la participación y de la implicación de la población para realizarlo sí dependen fundamentalmente de él y del funcionamiento del Foro Social de Medio Ambiente. La ejecución participativa del Plan requiere condiciones institucionales de consenso, coordinación y evaluación y, para ello, el Foro Social de Medio Ambiente es, sin duda, el espacio y el órgano fundamental de debate y trabajo (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 257).

Sin embargo, teniendo en cuenta la principal función que se atribuyen al Foro, que es el seguimiento del Plan de Acción, se puede considerarse que dicha función sólo propicia de forma parcial la dinamización de la participación y la implicación de la población. Faltaría por incluir otras funciones que, como se demostró en las etapas de diagnóstico y planificación, ayudarían a la consecución de esta meta. Existen multitud de opciones posibles, pero el Equipo Técnico CIMAS/UCM propone las siguientes al respecto:

Pero si se quiere que sea un órgano realmente operativo y eficaz, y no un ente meramente consultivo o formal, ha de contar tanto con instrumentos y técnicas que faciliten la participación de todos sus miembros, como con la capacidad oficial de tomar decisiones y corresponsabilizarse en su ejecución. El Foro de Medio Ambiente debe fijar tiempos, distribuir presupuestos, evaluar la marcha de las acciones. Debe definir y acordar las responsabilidades concretas en actividades específicas de los diferentes colectivos de la localidad que han participado en la investigación, así como de otros actores a los que se debería tratar de incorporar en la fase que ahora se inicia (Arnanz *et al.* 2003b, pág. 258).

Planteamos la posibilidad de que el Ayuntamiento establezca un presupuesto de gastos para la puesta en marcha de la Agenda 21, cuya aplicación sea discutida y decidida por el Foro de Medio Ambiente con la participación de la población. En coherencia lógica con el proceso participativo que ha guiado la investigación-acción de la Agenda 21 en Pinto, consideramos que esta propuesta participativa (similar en buena medida a las experiencias de presupuestos participativos que se están desarrollando en otros municipios), además de resultar más eficaz para poner en marcha el Plan, constituiría una aportación singular de Pinto al conjunto de las Agendas 21 Locales y un ejemplo de gran interés para las que han iniciado en nuestro país (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 271).

La séptima consideración hace referencia a la sensibilización y concienciación ciudadana. Se considera prioritario y transversal al desarrollo del Plan de Acción, la realización de actividades de sensibilización ciudadana, empresarial y escolar, que “además de promover la concienciación medioambiental y la participación ciudadana en la ejecución del Plan, creen las condiciones sociales necesarias para el desarrollo de la Agenda 21 en el Municipio.” (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 269)

En las Actividades del Plan de Acción que corresponden al Área Temática de “Información, Sensibilización y Participación” es donde existe mayor diversidad de actores sociales con responsabilidades de ejecución, junto con el Ayuntamiento: el Foro, las organizaciones sociales, los centros educativos, las empresas,... Por tanto, puede considerarse a estas Actividades del Plan como estratégicas porque pueden propiciar la puesta en práctica de la cogestión (o incluso la autogestión) en las políticas públicas locales, especialmente en lo referente a la temática medioambiental.

Analizando en general los ámbitos de trabajo delimitados por el Equipo Técnico de la UCM/CIMAS, y las principales funciones que asigna al Foro (priorizar y evaluar actividades del Plan de Acción), se deduce que dicho Equipo cae en el error común de asignar en esta nueva etapa unas expectativas y un protagonismo excesivo a la iniciativa de la institución y a su capacidad de actuación sobre la realidad del territorio, en especial teniendo en cuenta que hasta ese momento no se había trabajado y avanzado lo suficiente en la adopción dentro de toda la institución municipal de un modelo de gestión más participativo.

De esta manera, en la fase de ejecución del Plan la acción queda a expensas, en gran medida, de la deseada implicación del Ayuntamiento y, por otro lado, la corresponsabilidad ciudadana queda limitada en su concepción metodológica y en la práctica a unas pocas posibilidades específicas.

Este hecho es contradictorio con la trayectoria de las dos etapas anteriores y con los principios de un proceso participativo. El error responde en parte a la carencia de experiencia y recursos metodológicos por parte del Equipo Técnico, y también de la sociopraxis, en lo que se refiere a la práctica participativa en el ámbito de las políticas públicas locales más allá de la labor de diagnosticar y planificar.

#### **5.4.2. Principales hitos y temas tratados durante la fase de ejecución y seguimiento de la Agenda 21 de Pinto**

Tal como consta en las actas de las reuniones realizadas durante todo este periodo de ejecución, es decir, desde el año 2003 hasta el actual 2018, la priorización y selección conjunta entre Foro y Ayuntamiento de acciones a implementarse cada año en el municipio ha sido una de las actividades principales del Foro. Dicha actividad también ha conllevado la deliberación y concreción consensuada de acciones a implementar de temática diversa, como se mostrará posteriormente. Algunas de estas acciones correspondían al Plan de Acción y tenían origen en él, pero es verdad que con el paso de los años dichas acciones surgían cada vez más de preocupaciones y circunstancias del contexto social y municipal de cada momento. Por eso, en el año 2014 se plantea y lleva a cabo una actualización del Plan de Acción.

La otra actividad principal del Foro, junto con la priorización y selección de acciones que se hace más o menos con una periodicidad anual, ha sido el seguimiento permanente de las acciones del Plan, así como de las políticas públicas locales relacionadas con las diversas temáticas incluidas en la Agenda 21 de Pinto. Como muestran las actas, el seguimiento se ha realizado generalmente de la siguiente manera: El Ayuntamiento informa sobre el grado y forma de cumplimiento de una acción que previamente había sido seleccionada para su ejecución. Esto se hace por solicitud del Foro y, en ocasiones, por iniciativa propia. Una vez que el Ayuntamiento ha informado, se delibera sobre diversos aspectos relacionados con lo expuesto, como por ejemplo: dificultades o facilidades que se están dando en la gestión y forma de realización, el impacto o alcance que se está consiguiendo, eficiencia, etc.

Para mostrar con más detalle los contenidos tratados en el Foro, en las 2 tablas que se muestran a continuación se describen algunos de los temas tratados y determinados acontecimientos destacados o “hitos” sucedidos desde el comienzo de esta nueva fase (Abril 2003) hasta el momento de finalizar el trabajo de campo de esta investigación (Abril 2018).

Para la elaboración de estas tablas el autor de la tesis ha leído y analizado las 169 actas de los órganos participativos que forman el Foro de Sostenibilidad de Pinto (Asamblea, Comité de Coordinación y Comisiones de Trabajo), y que hacen referencia a las reuniones celebradas durante este periodo de 15 años. Dichas actas se encuentran disponibles hasta la fecha en el sitio web de la Agenda 21 de Pinto (<http://agenda21.ayto-pinto.es/>).

Tabla 23: PRINCIPALES HITOS DE LA AGENDA 21 DE PINTO DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL PERIODO ABRIL 2003-ABRIL 2018

| 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>El 3 de Abril se constituye el Foro, con 62 personas inscritas. En la Comisión de Trabajo 1 se inscriben 11 personas, en la Comisión de Trabajo 2 lo hacen 13 personas, y en la Comisión de Trabajo 3 son 9 personas.</p> <p>El 25 de mayo se celebran elecciones municipales. Continúa de alcalde Antonio Fernández (PSOE).</p> <p>Firma de un Convenio entre CIMAS y Ayuntamiento de Pinto para realizar la Asistencia técnica externa durante la fase de ejecución y seguimiento. En el futuro se firmarán más convenios y CIMAS continuará ejerciendo la asistencia técnica externa hasta el año 2015.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>El Foro selecciona del Plan 98 acciones como prioritarias.</p> <p>17 Junio: Firma de la Carta de Aalborg, lo que supone la adhesión del municipio de Pinto a la Campaña de Ciudades y Poblaciones Sostenibles.</p> <p>Se informa a través de la revista municipal para una correcta deposición de los residuos sólidos urbanos.</p> <p>Realización de actividades en centros educativos en el marco del “Programa Galiana”: Talleres de Sostenibilidad y Agenda 21 con estudiantes de la ESO (durante 2 días, con la participación de 100 estudiantes) y presentaciones de la Agenda 21 de Pinto a profesores.</p> <p>Solicitud del estudio de impacto ambiental del Espacio del Motor.</p> <p>Carta contra la creación de un campo de golf en el recinto del Parque Juan Carlos I.</p> <p>El Ayuntamiento de Pinto implanta energías renovables en un pabellón deportivo y un colegio.</p> |
| 2005                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>Juan Tendero sustituye como alcalde a Antonio Fernández. Ambos del PSOE.</p> <p>El Ayuntamiento presenta un documento donde se informa del estado en el que se encuentran 51 acciones del Plan, de las cuales 26 habían sido catalogadas como “prioritarias” por parte del Foro.</p> <p>Pinto se adscribe a la Red Española de Ciudades por el Clima.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Talleres de Sostenibilidad y Agenda 21 con estudiantes de la ESO.</p> <p>Se cambia el nombre de “Foro de Medio Ambiente” por “Foro de la Sostenibilidad”.</p> <p>Se extraen datos que permiten crear y medir 51 Indicadores para la Agenda 21 de Pinto.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>2006</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Asamblea del Foro del 17 de Enero: Acuden 70 personas. Se debate la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), donde se incluye la proyección del “Espacio del Motor” y de nuevos desarrollos urbanísticos denominados “Punctum Millenium”. Algunos miembros del Foro dan lectura y entregan a los asistentes un documento donde se critican los nuevos desarrollos urbanísticos que el Ayuntamiento contempla en la Revisión del PGOU. El acta de esta reunión puede consultarse en:</p> <p><a href="http://agenda21.ayto-pinto.es/documents/11245/29774bc6-3970-4149-b1e7-dd11493d806c">http://agenda21.ayto-pinto.es/documents/11245/29774bc6-3970-4149-b1e7-dd11493d806c</a></p> <p>Modificación del reglamento del Foro.</p> |
| <b>2007</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Se crea el sitio web municipal Agenda 21 Pinto.</p> <p>Elecciones municipales. Es nombrada alcaldesa Míriam Rabaneda, del PP, con el apoyo del partido “Juntos por Pinto”.</p> <p>Se unifican las concejalías de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.</p> <p>Implantación de la Agenda 21 Escolar y Ecoescuela en 2 centros educativos.</p> <p>Arreglo de varios caminos.</p> <p>Firma de un nuevo convenio de colaboración entre CIMAS y Ayuntamiento de Pinto de 3 años de duración.</p>                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>2008</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>La asamblea del Foro aprueba una propuesta alternativa a la creación de un campo de golf y urbanizaciones de lujo en Punctum Milenium.</p> <p>Jornadas con agricultores para promocionar agricultura ecológica.</p> <p>Campaña de Sensibilización ambiental a través de medios de comunicación local.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Jornadas de información ambiental para industrias y negocios de restauración.</p> <p>Elaboración del Plan de Movilidad Sostenible y Accesible y un Plan de Movilidad Ciclista. Se implantan en varias calles sentidos reservados para ciclistas. El Ayuntamiento de Pinto es invitado por el Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) para exponer sus iniciativas en el ámbito de la movilidad sostenible y la experiencia de la Agenda 21 de Pinto.</p> <p>Instalación de paneles solares térmicos en la piscina municipal.</p> <p>Puesta en marcha de un mercado ecológico mensual para fomento de la agricultura ecológica y el comercio justo.</p> <p>Primer certamen fotográfico “Árboles de Pinto”.</p> <p>Moción de censura. Es nombrado alcalde Juan José Martín Nieto, del PSOE, con el apoyo del partido “Juntos por Pinto”. (Diciembre 2018)</p> |
| <b>2009</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Implementación de algunas acciones del Plan de Movilidad Ciclista.</p> <p>Comienzo de los recortes en los presupuestos municipales como consecuencia de la Crisis. El Ayuntamiento afirma no poder realizar muchas actuaciones por no disponer de fondos. Durante los siguientes años apenas hay avances en la Agenda 21, y se tratan los mismos temas de forma recurrente.</p> <p>Reforma del Convenio entre CIMAS y Ayuntamiento de Pinto, reduciéndose la cuantía y los servicios prestados.</p> <p>Campaña pública de sensibilización sobre reciclaje para empresas y ciudadanía en general. Limpieza de vertidos ilegales en el entorno natural.</p> <p>Aprobación de la Ordenanza Reguladora del uso de caminos públicos.</p>                                                                                                                              |
| <b>2010</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Puesta en marcha del proyecto municipal “Huertos urbanos ecológicos”.</p> <p>Realización de la I Feria del medio ambiente en Pinto.</p> <p>Campaña de ahorro de agua en la revista municipal.</p> <p>El grupo ecologista local AULAGA-Ecologistas en Acción de Pinto abandona el Foro, después de haber participado en la Agenda 21 desde sus inicios en el año 2002. Antonio García Menéndez, de AULAGA, renuncia al cargo de presidente del Foro por el que había sido elegido en el año 2008.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| <b>2011</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Por motivos de escasez de presupuesto municipal se decide prescindir de asistencia técnica externa. Este servicio se retomará a mediados del año 2012.</p> <p>Por primera vez se da el hecho de que entre los asistentes a la Asamblea del Foro (Enero 2011) no hay ninguna persona que estuvo originariamente en el Grupo de Trabajo.</p> <p>Elecciones municipales. Es nombrada alcaldesa Míriam Rabaneda, del PP.</p> <p>Aprobación de Ordenanza de antenas de telefonía móvil.</p> <p>Ese año se paralizan las podas que realiza el Ayuntamiento y se retoman posteriormente incluyendo sugerencias hechas por vecinos que participan en el Foro.</p> |
| <b>2012</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Se reducen de tres a dos las Comisiones de Trabajo, pasando las áreas temáticas de la Comisión 3 a repartirse entre las Comisiones de Trabajo 1 y 2. El motivo que se aduce es la escasez de temas abordados por la Comisión de Trabajo 3.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>2013</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Aprobación de la Ordenanza sobre ubicación, instalación y seguimiento de sistemas de telecomunicaciones.</p> <p>Elaboración de un escrito de apoyo del Foro a la Ordenanza sobre ubicación, instalación y seguimiento de sistemas de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Pinto frente a los recursos judiciales presentados por diferentes empresas de telecomunicaciones.</p> <p>Comienza en septiembre el proceso de revisión y actualización del Plan de Acción o Agenda 21 de Pinto: Se instalan urnas en 6 equipamientos municipales y se recogen 100 propuestas ciudadanas para ser incorporadas en el nuevo Plan de Acción.</p>                 |
| <b>2014</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Se aprueba el nuevo Plan de Acción y se pone a disposición de la ciudadanía en la web Agenda 21 de Pinto.</p> <p>Instalación progresiva de vegetación de poco consumo de agua en zonas verdes municipales.</p> <p>Modificación en beneficio de las empresas de telecomunicaciones de la Ordenanza sobre</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ubicación, instalación y seguimiento de sistemas de telecomunicaciones, por exceder algunas competencias del Ayuntamiento.</p> <p>Entra en vigor la Ordenanza sobre tenencia de animales domésticos.</p> <p>A través del programa “Galiana” incluye este año actividades específicas sobre Agenda 21 impartidas por CIMAS.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>2015</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Implementación de sistemas de ahorro energético en edificios municipales.</p> <p>Aprobación de la Guía y del plan de conservación del arbolado municipal.</p> <p>Finaliza la asistencia técnica externa realizada por CIMAS.</p> <p>Elecciones municipales: Rafael Sánchez Romero, de la coalición “Ganemos Pinto”, es investido Alcalde con el apoyo del PSOE.</p> <p>Creación de la Concejalía de “Ecología y Modelo de Ciudad”, liderada por el Concejal Raúl Sánchez, del partido ecologista “Equo”.</p> <p>Aprobación por parte del Ayuntamiento de un Plan de Podas quinquenal y otro anual.</p> <p>A partir de este año Ecologistas en Acción vuelven a participar nuevamente en la Agenda 21 de Pinto.</p> <p>En reuniones sobre temas puntuales va aumentando la asistencia nuevamente de organizaciones sociales y vecinos a título individual.</p> |
| <b>2016</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Aprobación Ordenanza protección arbolado.</p> <p>Aprobación de nuevo reglamento del Foro.</p> <p>Elaboración a través del Plan de Desempleados de certificaciones energéticas en 20 edificios municipales.</p> <p>Exposiciones y diversas actividades durante el Día de la Energía, contando con el Foro.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| <b>2017</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Creación de la “Oficina municipal de pobreza energética”.</p> <p>Oposición de la población y de todos los partidos políticos locales al Proyecto de Incineradora de Residuos en Pinto. El Foro firma un manifiesto junto con instituciones y organizaciones de otros municipios próximos.</p> <p>Entra en actividad el Plan Depura, consistente en el uso de agua reciclada para riego.</p> |
| <b>2018</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>Campaña publicitaria de la Agenda 21 y creación de un Panel informativo autosuficiente y elementos publicitarios, todo ello a través de fondos procedentes de los presupuestos participativos.</p>                                                                                                                                                                                          |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

En la siguiente tabla se exponen los principales temas que cada año se trataron en el Foro desde el 2003 hasta el 2018.

Tabla 24: PRINCIPALES TEMAS TRATADOS EN LA AGENDA 21 DE PINTO DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL PERIODO ABRIL 2003-ABRIL 2018

| <b>2003</b>                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Priorización de acciones.</p> <p>Control de la población de palomas.</p> <p>Creación de parques urbanos con menores necesidades en el consumo de agua.</p> <p>Estudio de Ordenanzas Solares.</p> <p>Estudio de control de la contaminación lumínica.</p> |
| <b>2004</b>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>Priorización de acciones.</p> <p>Elaboración Ordenanza Solar.</p> <p>Elaboración Ordenanza Alumbrado exterior.</p>                                                                                                                                       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Cañada Real Galiana: deslinde y amojonamiento. Excursiones con población infantil y mayor.</p> <p>Actividades de difusión en colegios y Feria Expopinto.</p> <p>Reforestación de la zona denominada “Cabeza Fuerte” para evitar la ocupación de terreno por particulares.</p> <p>Preinstalación de energía solar en edificios públicos.</p> <p>La ampliación del Parque Regional del Sureste incluyendo la zona ZEPA.</p> <p>Mapa sobre la accesibilidad y denuncia de barreras arquitectónicas.</p> <p>Traslado ubicación Punto limpio.</p>                                                                                            |
| <b>2005</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, especialmente en lo que respecta a la proyección del “Espacio del Motor” y de nuevos desarrollos urbanísticos denominados “Punctum Millenium”.</p> <p>Creación de indicadores.</p> <p>Análisis de las actividades del Plan de Acción que están siendo ejecutadas por el Ayuntamiento: contenedores de reciclaje de aceite, implantación de ahorro energético en luminarias y edificios municipales, implantación de ahorro de agua en jardines, reforestación de entornos degradados, reparación de caminos, visitas escolares al entorno natural, control de población de palomas.</p> |
| <b>2006</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Contenidos para un sitio web de Agenda 21 Pinto.</p> <p>Estudio municipal sobre energías renovables.</p> <p>La aplicación en Pinto del Código Técnico de Edificación y propuesta de ordenanza construcción bioclimática.</p> <p>Acciones de recuperación en un antiguo vertedero.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| <b>2007</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Selección de acciones prioritarias.</p> <p>Asignación de indicadores para las acciones priorizadas.</p> <p>Propuesta de ordenanza para la gestión y uso eficiente del agua.</p> <p>Concurso fotográfico sobre árboles.</p> <p>“Programa Galiana” en Centros Educativos.</p> <p>Elaboración mapa de ruidos.</p> <p>Señalización de caminos.</p>                                                                                             |
| <b>2008</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Ordenanza de gestión y uso eficiente del agua en Pinto.</p> <p>Estudio de movilidad ciclista.</p> <p>Diagnóstico de movilidad y accesibilidad sostenible.</p> <p>Ordenanzas municipales (caminos, antenas y vallas publicitarias).</p> <p>Señalización de tres sendas y un panel informativo por los caminos municipales.</p> <p>Inventario y ordenanza sobre caminos públicos.</p> <p>Propuesta para crear un registro de bicicletas.</p> |
| <b>2009</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Urbanismo en Punctum Milenium.</p> <p>Ordenanza de uso y gestión del agua.</p> <p>Ordenanzas de ruidos y de antenas.</p> <p>Plan de movilidad (ciclista e integral).</p> <p>Protección de la señalización de rutas.</p> <p>Creación de huertos urbanos ecológicos.</p>                                                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ajardinamientos sostenibles.</p> <p>Inventariado del arbolado municipal.</p> <p>Control de vertidos ilegales y residuos generados por empresas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>2010</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>El Espacio del Motor.</p> <p>Plan de movilidad (ciclista e integral).</p> <p>Ordenanzas de uso y gestión del agua.</p> <p>Ordenanza de antenas de telefonía móvil.</p> <p>Mejora de caminos públicos.</p> <p>Huertos urbanos ecológicos.</p> <p>Inventario de empresas (actividades y residuos).</p> <p>Mejoras en sistema de recogida.</p> <p>Envío escrito a promotores de Puntum Milenium (alternativa al campo de golf y urbanizaciones de lujo).</p> <p>Feria de Medio Ambiente y campañas de sensibilización.</p> |
| <b>2011</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Podas.</p> <p>Falta de implicación ciudadana en el Foro.</p> <p>Desperfectos en caminos.</p> <p>Ruidos en zonas de ocio.</p> <p>Ordenanza de antenas de telefonía móvil.</p> <p>Ordenanza de tenencia de animales domésticos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| <b>2012</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Poda de árboles en el municipio.</p> <p>Plan Depura (uso para riego de agua reciclada).</p> <p>Estado de caminos.</p> <p>Problemas de ruidos derivados del ocio nocturno.</p> <p>Programa Galiana.</p> <p>Mantenimiento de las zonas verdes y el uso y gestión del agua.</p> <p>Reestructuración de las comisiones.</p> <p>Alegaciones a la Ordenanza de Antenas.</p> <p>Situación del Plan de movilidad.</p> <p>Crecimiento urbanístico previsto.</p> <p>Ordenanza sobre la Tenencia y Protección de Animales Domésticos.</p> |
| <b>2013</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Revisión de las propuestas ciudadanas para incorporar en el nuevo Plan de Acción.</p> <p>Exposición y deliberación sobre las iniciativas municipales que se están emprendiendo y que afectan a la Agenda 21 local.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>2014</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Selección de acciones prioritarias del nuevo Plan de Acción.</p> <p>Vertidos ilegales en entorno natural.</p> <p>Podas.</p> <p>Coordinación entre cazadores, agricultores y Ayuntamiento para el acondicionamiento y mantenimiento de los caminos.</p> <p>Talleres sobre Agenda 21 en centros educativos.</p> <p>Creación de una pasarela peatonal sobre la A-4.</p>                                                                                                                                                           |

| <b>2015</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Implementación de sistemas de ahorro energético en edificios municipales.</p> <p>Zona de humedales de Los Estragales.</p> <p>Huertos urbanos.</p> <p>Creación de una pasarela peatonal sobre la A-4.</p> <p>Actualización de la ordenanza de arbolado urbano.</p> <p>Medidas para el fomento de la publicidad y participación de la ciudadanía en la Agenda 21.</p> <p>Análisis de la posible creación de unas minas de sepiolita en municipios limítrofes.</p> <p>Usos de lodos sin tratar como abono para zonas agrícolas.</p> <p>Programa Galiana.</p> |
| <b>2016</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Actualización de la ordenanza de arbolado urbano.</p> <p>Modificación de la Ordenanza reguladora de protección y tenencia animal.</p> <p>Proyecto de ampliación del vertedero.</p> <p>Uso de paneles fotovoltaicos y otras fuentes de energía renovable.</p> <p>Medios de transporte público.</p> <p>Organización del día de la Energía.</p> <p>Riego de jardines y Plan Depura.</p> <p>Actualización del Plan de Movilidad.</p> <p>Estrategia de desarrollo urbano sostenible e integrado.</p>                                                           |
| <b>2017</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Modificación de la Ordenanza reguladora de protección y tenencia animal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Solicitud de aumento de frecuencia del tren de cercanías y construcción de una nueva estación.</p> <p>Ordenanza sobre uso y gestión del agua.</p> <p>Proyecto de Incineradora de Residuos en Pinto.</p> <p>Organización del día del Medio Ambiente.</p> <p>Creación de un puente peatonal sobre el Arroyo Culebro.</p> <p>Propuestas para la puesta en valor del Parque Regional del Sureste.</p> |
| <b>2018</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>Posibles desarrollos urbanísticos futuros.</p> <p>Solicitud de aumento de frecuencia del tren de cercanías y construcción de una nueva estación.</p> <p>Control de los vertidos líquidos a la red de saneamiento.</p> <p>Gestión de árboles.</p> <p>Fomento del reciclaje.</p> <p>Organización del Día de Medio Ambiente.</p>                                                                     |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

A través de la información descrita en las tablas puede observarse que los cambios acontecidos en los gobiernos municipales no afectaron a la continuidad de la Agenda 21 de Pinto. Sin embargo, los temas tratados en el Foro sí fueron influidos por los aspectos considerados prioritarios en las políticas públicas de cada gobierno municipal. Por ejemplo, la movilidad sostenible fue un tema abordado de forma recurrente por el gobierno municipal existente en los años 2007 y 2008. La conservación de los humedales es un tema que está caracterizando al gobierno municipal existente desde el año 2015.

Es obvio que hay otros factores que también determinan los temas abordados en la Agenda 21 de Pinto.

Uno que ha resultado muy evidente ha sido la disponibilidad de presupuesto por parte del gobierno municipal existente. En este sentido, la situación económica del momento ha sido determinante para que muchas acciones del Plan de Acción se realizaran o, por el contrario, se aplazaran. Esto último sucedió especialmente entre los años 2009 y 2016 como consecuencia

de la crisis económica, que se originó en gran medida a causa de la especulación urbanística y que afectó considerablemente a los ayuntamientos.

Los temas abordados a lo largo de este periodo de tiempo de 15 años han sido muy variados, al igual que la amplitud de temas incluidos en el Plan de Acción. Pero sí se puede apreciar una evolución hacia una mayor sensibilidad y presencia de temas más relacionados directamente con la sostenibilidad, y no sólo con la habitabilidad. Igualmente se evidencia que la normativa y las iniciativas políticas locales cada vez son más sensibles a temas que pasaban más desapercibidos en los años iniciales, en concordancia e influencia mutua con un aumento de la sensibilidad social en general hacia dichos aspectos. La influencia es doble: determinados colectivos y entidades sociales demandan a la institución, pero esta también, con iniciativas ejemplarizantes junto con acciones normativas, punitivas y educativas también va generando cambios de conducta en la sociedad. Esta tendencia a tener más presentes ciertos criterios de sostenibilidad ambiental (y que en muchos casos suponen también ahorro económico) se constata en el propio cambio de nombre del Foro acontecido en el año 2005 (de Foro de Medio Ambiente a Foro de Sostenibilidad), o en el cambio producido en la Concejalía del área en el año 2015, que pasa a denominarse “Concejalía de Ecología y Modelo de Ciudad”.

También esta evolución puede apreciarse en los cambios acontecidos a la hora de tratar una temática como son las “zonas verdes”. En el diagnóstico del año 2002 puede apreciarse que la demanda social y las iniciativas municipales iban encaminadas principalmente a garantizar un correcto mantenimiento de las zonas verdes, al considerar que en esos años la cantidad de zonas verdes existentes ya era suficiente en comparación con cantidades de épocas anteriores o de otros municipios. Va pasando el tiempo y cada vez se va acentuando la preocupación por aspectos relacionados con la sostenibilidad, como por ejemplo el uso de agua reciclada para el riego, la implantación de sistemas de ahorro de agua, y la sustitución de césped por vegetación que requieren menos agua y otros materiales (xerojardinería). Incluso en los últimos años surge la preocupación por no plantar aquellas especies vegetales que más causan alergias a la población.

Como puede observarse, permanentemente va surgiendo también el reconocimiento y la valoración por parte de la sociedad y la institución local hacia otros temas que quizás inicialmente eran de interés sólo para sectores minoritarios. Por ejemplo, el respeto a los animales domésticos. En el año 2014 entra en vigor la “Ordenanza reguladora de la protección y tenencia de animales”, que trata muchos más aspectos variados debido, entre otros aspectos, a la presencia en las reuniones del Foro de asociaciones protectoras de animales.

También sucede lo mismo con el respeto al entorno natural que se encuentra fuera del casco urbano. Así, se empieza a reconocer y dar más valor al paisaje, la flora y la fauna característica de las zonas esteparias y de secano que rodean el casco urbano de Pinto. Se comienza a conocer y frecuentar más por parte de caminantes y ciclistas los caminos que transcurren por estas zonas, anteriormente apenas transitadas por agricultores, cazadores y naturalistas. Por ello, se empiezan a inventariar recursos existentes, así como señalar y acondicionar caminos y otros elementos (cueva de Cuniebles, arroyo Culebro, humedal de los Espartales,...). Esto va en beneficio de evitar la utilización en el futuro de estos suelos para otros usos que preocupan a todas las personas involucradas en la Agenda 21 de Pinto, como la instalación con permiso

de la Comunidad de Madrid de una incineradora de residuos, o que preocupan a gran parte de ellas, como por ejemplo lo contemplado en el PGOU de urbanizar viviendas y construir un campo de golf y un circuito de alta velocidad.

Además de tratar temas diversos, el Foro en ocasiones también ha realizado actividades más allá de las más comunes, que son proponer acciones prioritarias y hacer el seguimiento de actuaciones implementadas por el Ayuntamiento.

Por ejemplo, es el caso de las aportaciones hechas a ordenanzas municipales de diversa temática: antenas de telefonía móvil, tenencia de animales domésticos, uso de caminos, uso del agua... También la realización de aportaciones a actuaciones municipales, como la instalación de luminarias de bajo consumo, o a planes municipales, como los relacionados con movilidad, residuos, podas, ahorro energético y uso de energías renovables.

El Foro en ocasiones ha colaborado junto con el Ayuntamiento y otras instituciones sociales (centros educativos, empresas, entidades sociales) en el diseño de acciones, como por ejemplo la señalización de caminos. También en la implementación de eventos, como la celebración del Día del Medio Ambiente o la realización de campañas de sensibilización.

Además, de forma esporádica el Foro ha ejercido una labor reivindicativa o de protesta frente al Ayuntamiento (el principal ejemplo es la oposición a determinadas actuaciones urbanísticas previstas en el PGOU: campo de golf, Punctum Millenium, Ciudad del Motor,...). Pero igualmente en otras ocasiones el Foro ha estado aliado con el Ayuntamiento para ir en contra de otras administraciones (como sucedió con la previsión de ampliar el vertedero o instalar una incineradora), u otros actores sociales (por ejemplo, el enfrentamiento con empresas de telecomunicaciones por motivo de la demanda judicial que estas pusieron contra la Ordenanza elaborada conjuntamente entre Ayuntamiento y Foro para regular la instalación de antenas de telefonía móvil).

Por último, otra actuación puntual ha sido la relacionada con la propia organización del Foro. Las actividades en este sentido han consistido en la elección de cargos: delegados de las Comisiones de Trabajo, Vicepresidente y Presidente del Foro. También la modificación de los estatutos del Foro en los años 2006 y 2016, la reestructuración de las Comisiones de Trabajo en el año 2012, la actualización del Plan de Acción en los años 2013 y 2014 o la elaboración de indicadores.

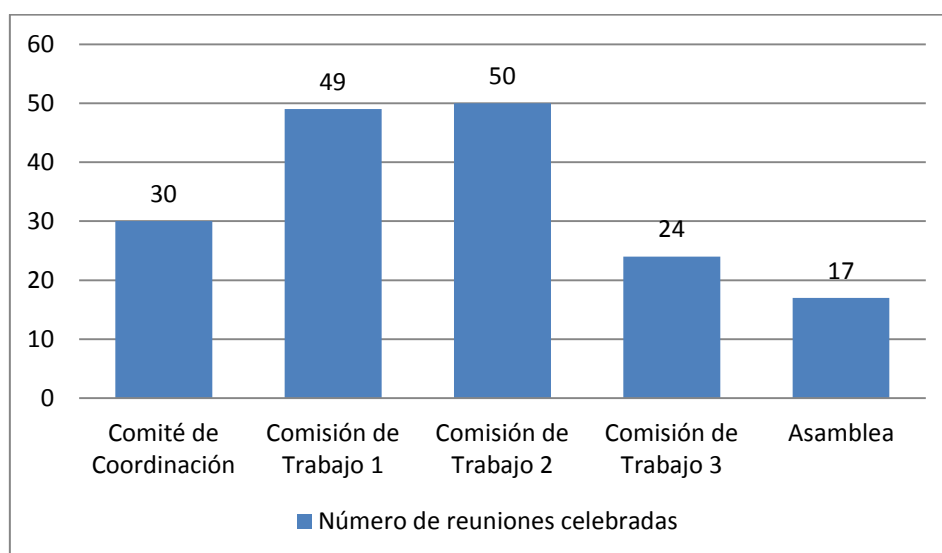
#### **5.4.3. La asistencia de personas y la frecuencia de las reuniones del Foro de Sostenibilidad de la Agenda 21 de Pinto**

Al comienzo de este punto es necesario señalar que todos los gráficos que se mostrarán a continuación han sido elaborados por parte del autor de la tesis de la misma forma que las dos tablas expuestas en el punto anterior, es decir, extrayendo los datos de cada una de las 169 actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

## 1. La frecuencia de las reuniones del Foro de Sostenibilidad

Durante este periodo de 15 años (2003-2018) el Foro ha celebrado 169 reuniones hasta la fecha, las cuales se reparten de la siguiente manera entre los diferentes órganos participativos:

Gráfico 4: FRECUENCIA DE REUNIONES DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

La periodicidad de reuniones que establecía los Estatutos del Foro en el año 2003 para cada una de los órganos era la siguiente:

- Foro ó Asamblea: dos veces al año como mínimo.
- Comisiones de Trabajo: una vez al mes como mínimo.
- Comité de Coordinación: una vez cada dos meses como mínimo.

Los datos mostrados en el Gráfico 5 evidencian claramente que en la práctica la periodicidad de las reuniones del Foro ha sido mucho menor de lo esperado y ha estado más determinada por los propios ritmos, las temáticas y las interacciones que se han dado en cada grupo que por lo establecido por parte del Equipo técnico CIMAS / UCM en los Estatutos o Reglamentos.

Es en el actual Reglamento del Foro aprobado en el año 2016 cuando vuelve a establece por escrito la periodicidad con la que debe reunirse cada órgano, pero en esta ocasión ajustándose más a la realidad determinada por la práctica.<sup>79</sup>

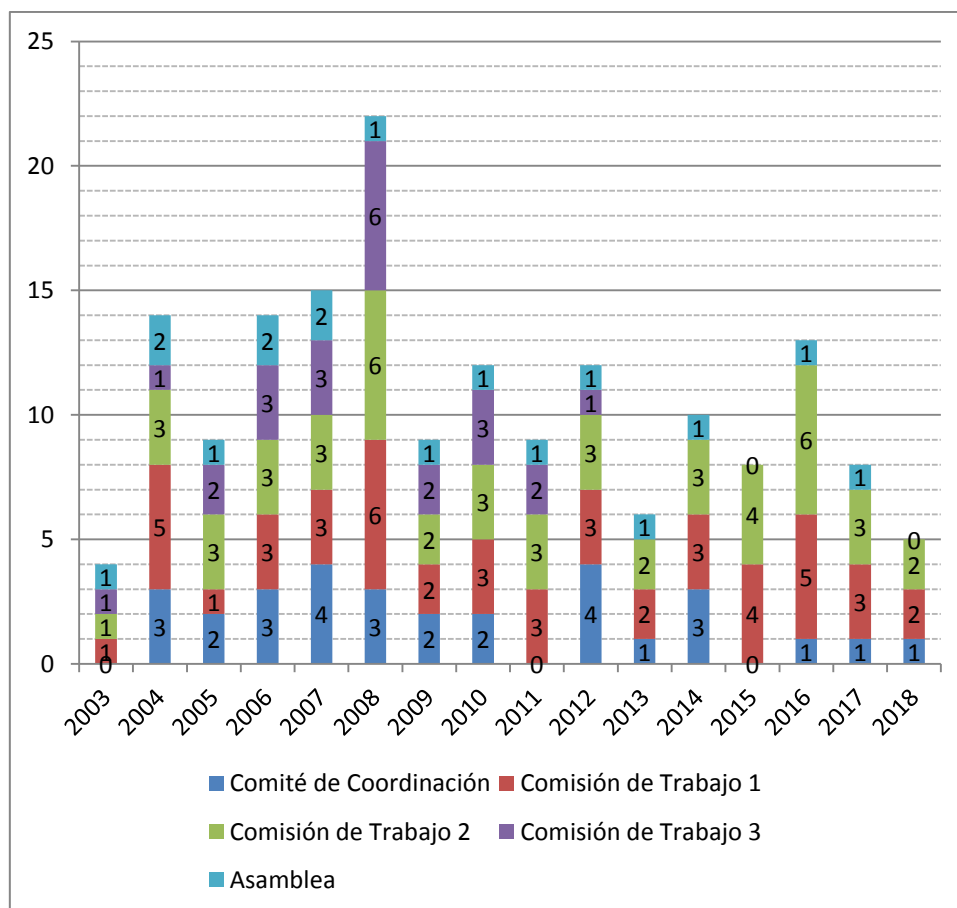
- Foro ó Asamblea: una vez al año como mínimo.

<sup>79</sup> En el año 2006 se modifica el Reglamento del Foro y se obvia hacer mención a la periodicidad con la que deben reunirse los órganos. (A día de hoy pueden consultarse en la sección de documentos de la web municipal los distintos reglamentos que ha tenido el Foro).

- Comisiones de Trabajo: cuatro veces al año como mínimo.
- Comité de Coordinación: dos veces al año como mínimo.

Esta adaptación y flexibilidad de la norma a la realidad determinada por la práctica es, como se ha comentado en otras ocasiones, el criterio a tener en cuenta cuando se pretende regular un proceso participativo.<sup>80</sup>

Gráfico 5: FRECUENCIA DE REUNIONES DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO POR CADA AÑO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Analizando el número de reuniones celebradas por las Comisiones de Trabajo puede observarse que estos órganos han sido los más operativos del Foro, tal como era de esperar.

Otro aspecto relevante es que las Comisiones de Trabajo 1 y 2 han celebrado un número similar de reuniones, a diferencia de la Comisión de Trabajo 3 cuyo número de reuniones durante los años que estuvo operativa (del 2003 al 2012) ha sido menor. Como se verá en el siguiente apartado, estas similitudes entre las Comisiones de Trabajo 1 y 2 y sus diferencias

<sup>80</sup> Esto no significa que las normas no puedan estar en consonancia con expectativas y objetivos de mejora que se deseen establecer, pero habrá que tener en cuenta que dichos objetivos serán más viables en la medida en la que: 1) son consecuentes con el contexto existente, 2) han sido contruidos y aceptados por conjuntos amplios de actores sociales y 3) existe certeza de que se dispondrá de los recursos humanos y materiales necesarios para su implementación.

con la Comisión de Trabajo 3 se dan también en lo referente a la afluencia de personas a las reuniones. El motivo común es la menor relevancia y atención que los temas tratados en la Comisión de Trabajo 3 han tenido para el conjunto de los actores.

Continuando con las Comisiones de Trabajo, señalar por último que en el Foro se fue adquiriendo el hábito de celebrar al menos 3 reuniones al año por cada Comisión. Esta cantidad ha ascendido en aquellos años en los que la Concejalía de Medio Ambiente ha demostrado mayor esfuerzo y voluntad por hacer participativas sus políticas públicas, dotando así de contenido a las reuniones. Por ejemplo, en los años 2008 y 2016 la Concejalía no solamente emprendió un mayor número de iniciativas municipales, sino también informó y debatió sobre las mismas en las Comisiones de Trabajo. La actitud del Ayuntamiento hacia al Foro también ha influido de la misma manera en la afluencia de personas a las reuniones.

Respecto a las reuniones del Comité de Coordinación, puede observarse que lo habitual ha sido la celebración de 2 reuniones al año. Una tarea recurrente de este órgano ha sido decidir la fecha y el orden del día de las Asambleas. Sin embargo, algunos años el número de reuniones ha sido mayor, hasta cuatro reuniones por año, porque se han tenido que tratar aspectos de organización interna del Foro. Así sucedió en el año 2007 con la puesta en marcha de la página web de la Agenda 21 de Pinto, y en el año 2012 con la reestructuración de las Comisiones de Trabajo.

En relación a la Asamblea, ha sido muy común la celebración de una reunión al año.

Por último, indicar que un factor que también ha influido en la convocatoria de reuniones han sido las elecciones municipales. No se han celebrado reuniones del Foro durante los periodos de campaña electoral y en el transcurso de la conformación de los gobiernos municipales tras las elecciones.

## **2. La asistencia de personas al Foro de Sostenibilidad**

Las tablas y gráficos que se mostrarán a continuación describen otro aspecto distinto del Foro: la asistencia de personas a las reuniones entre Abril del 2003 y Abril del 2018. Nuevamente la fuente a la que se ha acudido han sido las actas disponibles en la web de la Agenda 21 de Pinto y los archivos de CIMAS.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Las 169 reuniones que se han celebrado en este periodo están registradas en actas. Sin embargo, en 18 de estas actas no consta el número de personas asistentes, y por esta razón los datos referentes a estas reuniones no se han podido incluir en las tablas y gráficos de este apartado. Se trata de:

Año 2011: 3 reuniones de la Comisión de Trabajo 1, 3 reuniones de la Comisión de Trabajo 2 y 2 reuniones de la Comisión de Trabajo 3.

Año 2012: 1 reunión de cada una de las tres Comisiones de Trabajo.

Año 2014: 1 reunión de la Comisión de Trabajo 1 y 1 reunión de la Comisión de Trabajo 2.

Año 2016: 3 reuniones de la Comisión de Trabajo 2.

Año 2017: 1 reunión de la Asamblea y 1 reunión del Comité de Coordinación.

La descripción y análisis de estos aspectos se realiza de forma diferenciada para los 5 órganos participativos que han conformado el Foro de la Agenda 21 de Pinto: Comité de Coordinación, Comisión de Trabajo 1, Comisión de Trabajo 2, Comisión de Trabajo 3 y Asamblea.

## COMITÉ DE COORDINACIÓN

En la Tabla 25 y en el Gráfico 6 que se muestran a continuación aparece reflejada la asistencia de personas a las reuniones del Comité de Coordinación durante el periodo ya indicado. Es importante recordar que en los años 2003, 2011 y 2015 no hubo reunión del Comité de Coordinación. Además, en el año 2017 no se registró la asistencia en el acta de la única reunión que hubo ese año.

En el Reglamento del Foro del año 2003 se establece que el Comité de Coordinación lo deben componer 13 personas: 2 delegados por cada una de las Comisiones de Trabajo (entre los que se han de encontrar el Presidente y el Vicepresidente del Foro), un Secretario, 3 representantes del Foro y 3 representantes de la Concejalía de Medio Ambiente.

El promedio de asistencia a las reuniones del Comité de Coordinación ha sido de 8 personas.<sup>82</sup> Generalmente han acudido a las reuniones 1 o 2 personas de la Concejalía de Medio Ambiente. Durante el tiempo que CIMAS ha ejercido la asistencia técnica externa ha realizado la labor de dinamización y secretaría los órganos participativos que conforman el Foro, incluyendo el Comité de Coordinación.

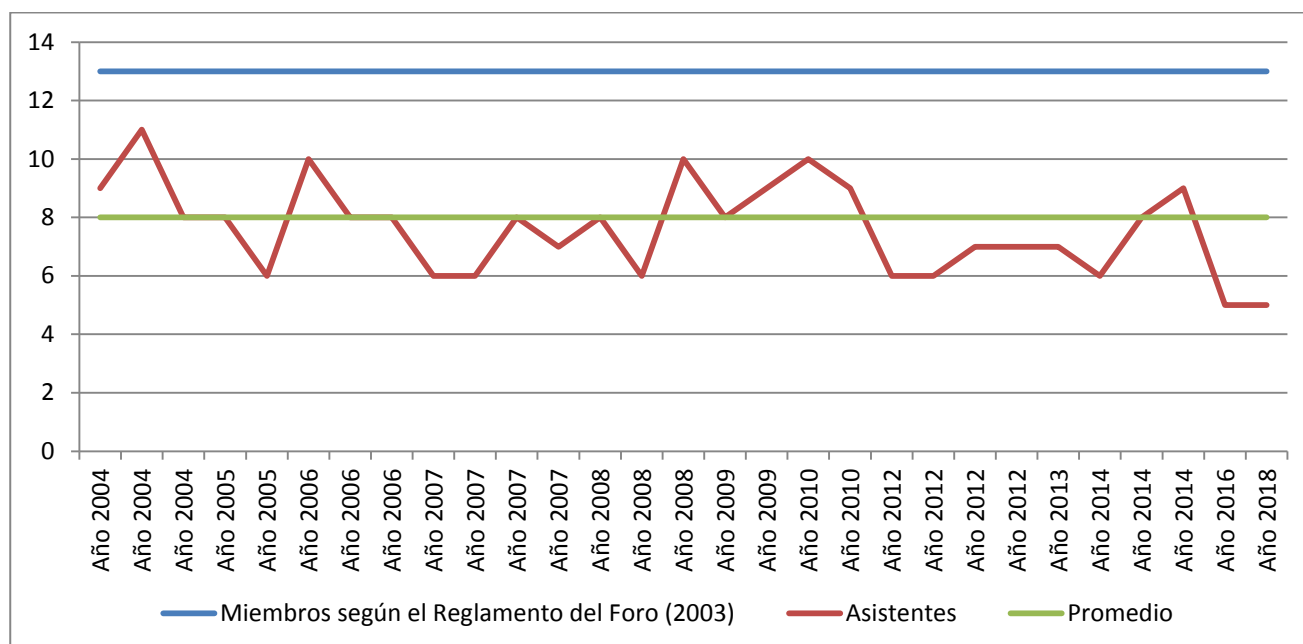
Tabla 25: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)

|      | Número de personas asistentes a cada reunión |         |         |        |
|------|----------------------------------------------|---------|---------|--------|
|      | Primera                                      | Segunda | Tercera | Cuarta |
| 2003 | No hubo reuniones                            |         |         |        |
| 2004 | 9                                            | 11      | 8       |        |
| 2005 | 8                                            | 6       |         |        |
| 2006 | 10                                           | 8       | 8       |        |
| 2007 | 6                                            | 6       | 8       | 7      |
| 2008 | 8                                            | 6       | 10      |        |
| 2009 | 8                                            | 9       |         |        |
| 2010 | 10                                           | 9       |         |        |
| 2011 | No hubo reuniones                            |         |         |        |
| 2012 | 6                                            | 6       | 7       | 7      |
| 2013 | 7                                            |         |         |        |
| 2014 | 6                                            | 8       | 9       |        |
| 2015 | No hubo reuniones                            |         |         |        |
| 2016 | 5                                            |         |         |        |
| 2017 | No hay datos                                 |         |         |        |
| 2018 | 5                                            |         |         |        |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

<sup>82</sup> En la contabilización de la asistencia a las reuniones no se ha incluido a los técnicos externos de CIMAS.

Gráfico 6: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Como ya se indicó, en este periodo el Comité de Coordinación se ha encargado de establecer la convocatoria y el orden del día de la Asamblea del Foro. Sus debates han transcurrido principalmente sobre aspectos que afecten al Foro de la Agenda 21 de Pinto en su conjunto.

En el caso del Comité de Coordinación la desviación típica es de 2 respecto al promedio de asistencia de 8 personas. El rango de asistencia ha variado entre 5 y 11 personas para el 100% de los casos. Acotando más el rango, puede afirmarse que un 80% de las reuniones celebradas contaron con una asistencia de público que osciló en un intervalo de 6 a 9 personas.

Estos datos muestran que de los 4 órganos participativos que componen el Foro este ha sido el que más regularidad de asistencia ha tenido. Esto es debido principalmente a que es el único órgano que tiene una composición de miembros delimitada y escasa, a diferencia de los otros órganos donde la asistencia es libre para cualquier vecino/a o empresa residentes en el municipio.

#### COMISIÓN DE TRABAJO 1

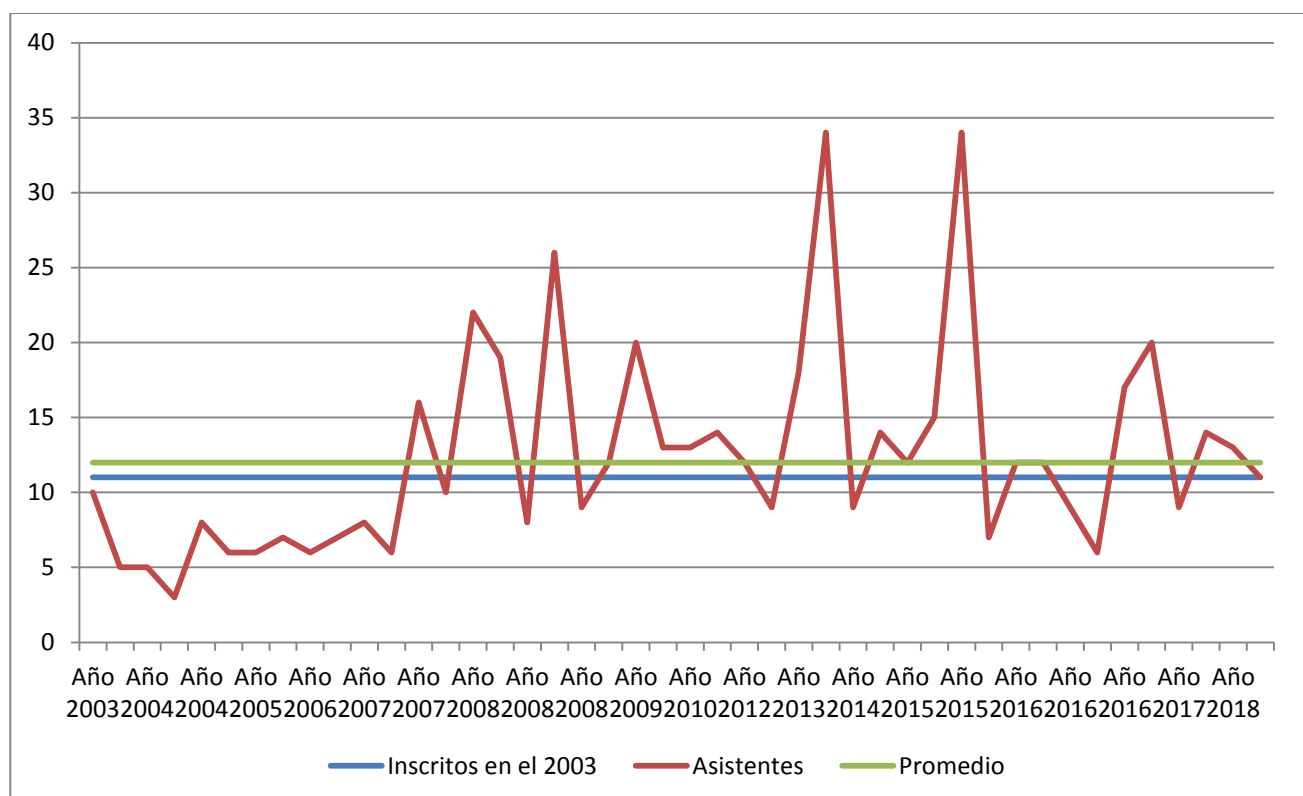
En la tabla y en el gráfico que se muestran a continuación aparece reflejada la asistencia de personas a las reuniones de la Comisión de Trabajo 1 durante el periodo 2003-2018. De las 49 reuniones celebradas, hay 5 que no poseen datos de asistencia registrados, afectando este hecho especialmente al año 2011.

Tabla 26: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 1 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)

|      | Número de personas asistentes a cada reunión |              |              |        |        |       |
|------|----------------------------------------------|--------------|--------------|--------|--------|-------|
|      | Primera                                      | Segunda      | Tercera      | Cuarta | Quinta | Sexta |
| 2003 | 10                                           |              |              |        |        |       |
| 2004 | 5                                            | 5            | 3            | 8      | 6      |       |
| 2005 | 6                                            |              |              |        |        |       |
| 2006 | 7                                            | 6            | 7            |        |        |       |
| 2007 | 8                                            | 6            | 16           |        |        |       |
| 2008 | 10                                           | 22           | 19           | 8      | 26     | 9     |
| 2009 | 12                                           | 20           |              |        |        |       |
| 2010 | 13                                           | 13           | 14           |        |        |       |
| 2011 | No hay datos                                 | No hay datos | No hay datos |        |        |       |
| 2012 | 12                                           | 9            | No hay datos |        |        |       |
| 2013 | 18                                           | 34           |              |        |        |       |
| 2014 | 9                                            | 14           | No hay datos |        |        |       |
| 2015 | 12                                           | 15           | 34           | 7      |        |       |
| 2016 | 12                                           | 12           | 9            | 6      |        |       |
| 2017 | 20                                           | 9            | 14           |        |        |       |
| 2018 | 13                                           | 11           |              |        |        |       |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Gráfico 7: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 1 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

En el momento de conformarse el Foro en Abril del 2003 hay 11 personas que se inscriben en la Comisión de Trabajo 1. El promedio de asistencia a las reuniones de la Comisión de Trabajo 1 durante este periodo de 15 años ha sido de 12 personas.

En el caso de la Comisión de Trabajo 1 la desviación típica es de 7 respecto al promedio de asistencia de 12 personas. El rango de asistencia ha variado entre 3 y 34 personas para el 100% de los casos. Acotando más el rango, puede afirmarse que un 80% de las reuniones celebradas contaron con una asistencia de público que osciló en un intervalo de 5 a 17 personas.

Un aspecto relevante del gráfico son aquellos momentos en los que la asistencia de personas a las reuniones se eleva de forma notable y repentina, es decir, no respondiendo a una tendencia. Teniendo en cuenta que el esfuerzo que se ha realizado para difundir las convocatorias de las reuniones siempre ha sido similar, puede afirmarse que algunas reuniones han contado con más afluencia de personas debido a que las temáticas tratadas en ellas suscitaban un mayor interés.

Por ejemplo, en las reuniones celebradas en Abril del 2008 (22 asistentes) y Mayo del 2018 (19 asistentes) se contó con la presencia de técnicos para debatir el estudio sobre movilidad ciclista y el Plan de Movilidad sostenible. También acudieron asociaciones y colectivos interesados en la temática: clubs ciclistas, asociaciones de discapacitados, AMPAs, etc. Otra reunión concurrida fue la celebrada en Marzo del 2017, y el tema tratado fueron las reivindicaciones del Ayuntamiento de Pinto y de vecinos/as de la localidad a ADIF para la mejora del servicio de Cercanías de RENFE y la construcción de una estación más en la zona norte de la localidad.

Otra circunstancia que en ocasiones ha motivado una mayor afluencia de personas a las reuniones ha sido la celebración de forma conjunta de varias comisiones de trabajo al mismo tiempo. Es el caso, por ejemplo, las reuniones conjuntas de las Comisiones 1 y 2 celebradas en los meses de noviembre del 2013 y 2015 (Asistieron 34 personas en cada una de ellas).

## COMISIÓN DE TRABAJO 2

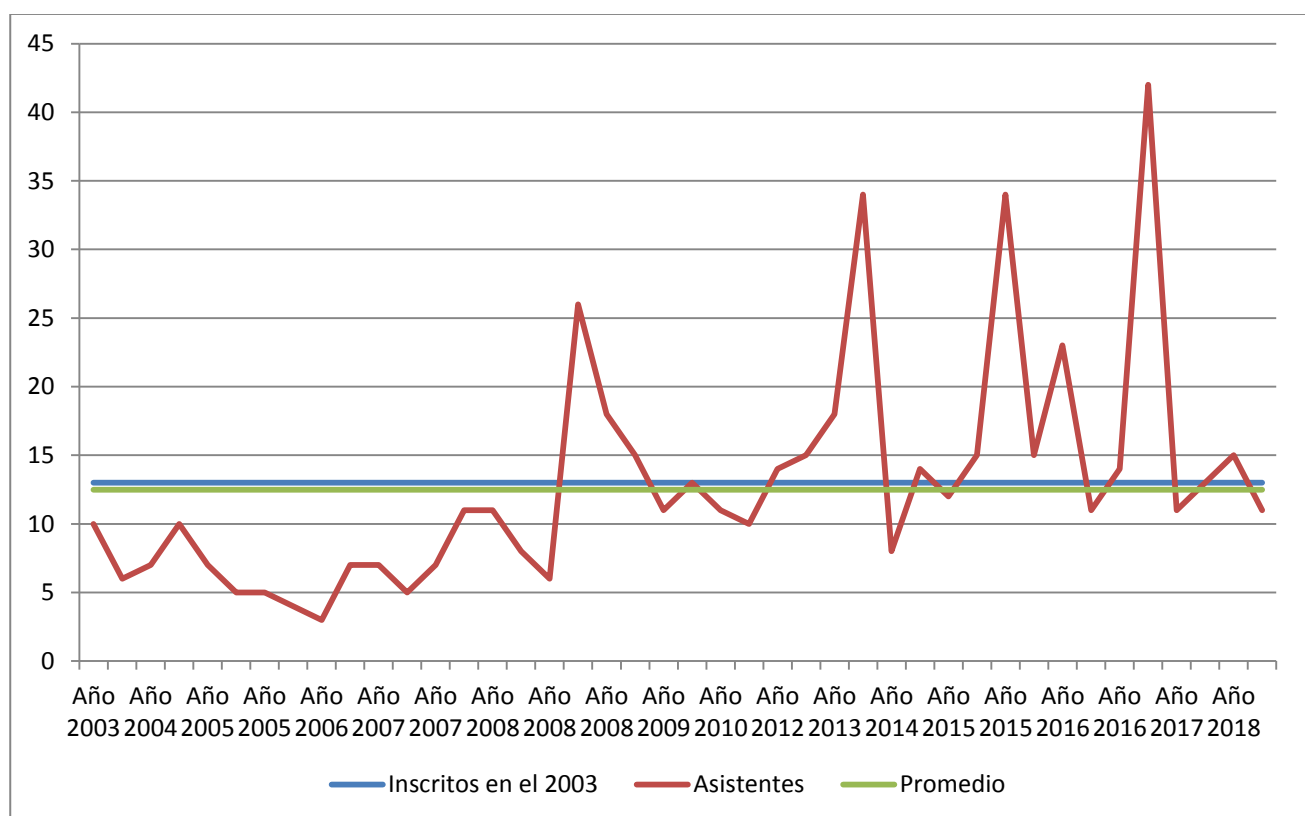
En la tabla y en el gráfico que se muestran a continuación aparece reflejada la asistencia de personas a las reuniones de la Comisión de Trabajo 2 durante el periodo ya citado. De las 50 reuniones celebradas, hay 8 que no poseen datos de asistencia registrados, afectando este hecho espacialmente a los años 2011 y 2016.

Tabla 27: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 2 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)

|      | Número de personas asistentes a cada reunión |              |              |              |              |              |
|------|----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|      | Primera                                      | Segunda      | Tercera      | Cuarta       | Quinta       | Sexta        |
| 2003 | 10                                           |              |              |              |              |              |
| 2004 | 6                                            | 7            | 10           |              |              |              |
| 2005 | 7                                            | 5            | 5            |              |              |              |
| 2006 | 4                                            | 3            | 7            |              |              |              |
| 2007 | 7                                            | 5            | 7            |              |              |              |
| 2008 | 11                                           | 11           | 8            | 6            | 26           | 18           |
| 2009 | 15                                           | 11           |              |              |              |              |
| 2010 | 13                                           | 11           | 10           |              |              |              |
| 2011 | No hay datos                                 | No hay datos | No hay datos |              |              |              |
| 2012 | 14                                           | 15           | No hay datos |              |              |              |
| 2013 | 18                                           | 34           |              |              |              |              |
| 2014 | 8                                            | 14           | No hay datos |              |              |              |
| 2015 | 12                                           | 15           | 34           |              |              |              |
| 2016 | 23                                           | 11           | 14           | No hay datos | No hay datos | No hay datos |
| 2017 | 42                                           | 11           | 13           |              |              |              |
| 2018 | 15                                           | 11           |              |              |              |              |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Gráfico 8: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 2 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

En los inicios del Foro en el año 2003 hay 13 personas que se inscriben en la Comisión de Trabajo 2. El promedio de asistencia a las reuniones de dicha Comisión durante este periodo de 15 años ha sido también de 13 personas.

En el caso de la Comisión de Trabajo 2 la desviación típica es de 8 respecto al promedio de asistencia de 13 personas. El rango de asistencia ha variado entre 3 y 42 personas para el 100% de los casos. Acotando más el rango, puede decirse que un 80% de las reuniones celebradas contaron con una asistencia de público que osciló en un intervalo de 5 a 18 personas.

Al igual que en el caso de la Comisión de trabajo 1, el motivo por el que algunas reuniones han contado con más afluencia de personas se debe a que las temáticas tratadas en ellas suscitaron un mayor interés, y también, como anteriormente se señaló, a la celebración en ocasiones de varias Comisiones al mismo tiempo.

Por ejemplo, en la reunión celebrada en noviembre del 2008 (18 asistentes) se realizó una charla-coloquio con los agricultores del municipio. En enero del 2016 (asisten 23 personas) se llevó a cabo una reunión donde se trataron la ordenanza de arbolado urbano y la ordenanza de protección y tenencia animal, y en febrero del 2017 (asisten 42 personas) una reunión para tratar nuevamente esta última ordenanza.

### COMISIÓN DE TRABAJO 3

La tabla y en el gráfico que muestran la afluencia de personas que tuvieron las 24 reuniones que celebró la Comisión de Trabajo 3. Es importante señalar que el periodo al que se hace referencia no es de 15 años, como sucede en el resto de órganos participativos del Foro, sino de 7 años. Los motivos son: primero, que en el acta de las 3 últimas reuniones (2 correspondientes al año 2011 y 1 al año 2012) no se incluyó el listado de personas asistentes. En segundo lugar, porque, como ya se ha comentado anteriormente, la Comisión de Trabajo 3 se disolvió en el año 2012 y el escaso número de temáticas que trataba fueron asumidas por las otras dos Comisiones de Trabajo.

Tabla 28: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 3 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)

|      | Número de personas asistentes a cada reunión |              |         |        |        |       |
|------|----------------------------------------------|--------------|---------|--------|--------|-------|
|      | Primera                                      | Segunda      | Tercera | Cuarta | Quinta | Sexta |
| 2003 | 10                                           |              |         |        |        |       |
| 2004 | 5                                            |              |         |        |        |       |
| 2005 | 5                                            | 5            |         |        |        |       |
| 2006 | 3                                            | 9            | 7       |        |        |       |
| 2007 | 8                                            | 3            | 16      |        |        |       |
| 2008 | 10                                           | 22           | 6       | 6      | 9      | 18    |
| 2009 | 13                                           | 7            |         |        |        |       |
| 2010 | 9                                            | 13           | 12      |        |        |       |
| 2011 | No hay datos                                 | No hay datos |         |        |        |       |
| 2012 | No hay datos                                 |              |         |        |        |       |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Gráfico 9: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 3 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

En los inicios del Foro en el año 2003 hay 9 personas que se inscriben en la Comisión de Trabajo 3. El promedio de asistencia a las reuniones de dicha Comisión entre los años 2003 y 2010 ha sido también de 9 personas.

En el caso de esta Comisión la desviación típica es de 5 respecto al promedio de asistencia de 9 personas. El rango de asistencia ha variado entre 3 y 22 personas para el 100% de los casos. Acotando más el rango, puede decirse que un 80% de las reuniones celebradas contaron con una asistencia de público que osciló en un intervalo de 5 a 13 personas. La mayoría de las reuniones que tienen un número elevado de asistentes coincide con aquellas ocasiones en las que se hizo coincidir dichas reuniones con las de otras Comisiones. Por ejemplo, en las reuniones de diciembre del 2007 (16 asistentes), abril del 2008 (22 asistentes) y noviembre de ese mismo año (18 asistentes).

Analizando el contenido de las actas puede observarse que en el caso de la Comisión de Trabajo 3 los temas tratados son más recurrentes y menos variados que en el resto de las Comisiones. Dichos temas giran principalmente en torno a la difusión en dos ámbitos: Primero, actividades de información y sensibilización ambiental para la población en general, empresarios industriales y comunidades educativas. Segundo, actividades de promoción de la Agenda 21 de Pinto (campañas en los medios de comunicación, elaboración de trípticos, participación en eventos y creación de la página web).

No solamente estos temas han sido recurrentes, sino también los recursos destinados a ellos han sido escasos. Además, otros temas que eran competencia de la Comisión de Trabajo 3 y que correspondían al Área Temática denominada “Gestión Municipal Sostenible” apenas fueron tratados por la falta de transversalidad de la Agenda 21 en la institución municipal.

Todos estos factores explican que el impacto de la Comisión de Trabajo 3 haya sido menor que el de las otras dos Comisiones.

## ASAMBLEA

En la tabla y en el gráfico que se muestran a continuación aparece reflejada la asistencia de personas a las 17 reuniones de la Asamblea entre los años 2003-2018.<sup>83</sup> Es preciso indicar que en el año 2015 no se celebró Asamblea.

En el año 2003 había inscritos en la Asamblea del Foro 62 personas aunque a la primera reunión que se celebró en ese mismo año acudieron 44 personas. El promedio de asistencia a las reuniones de dicha Comisión durante el periodo del que se dispone de datos (2003-2016) ha sido de 38 personas.

En el caso de la Asamblea la desviación típica es de 15 respecto al promedio de asistencia ya indicado. El rango de asistencia ha variado entre 17 y 70 personas para el 100% de los casos. Acotando más el rango, puede decirse que un 80% de las reuniones celebradas contaron con una asistencia de público que osciló en un intervalo de 23 a 45 personas.

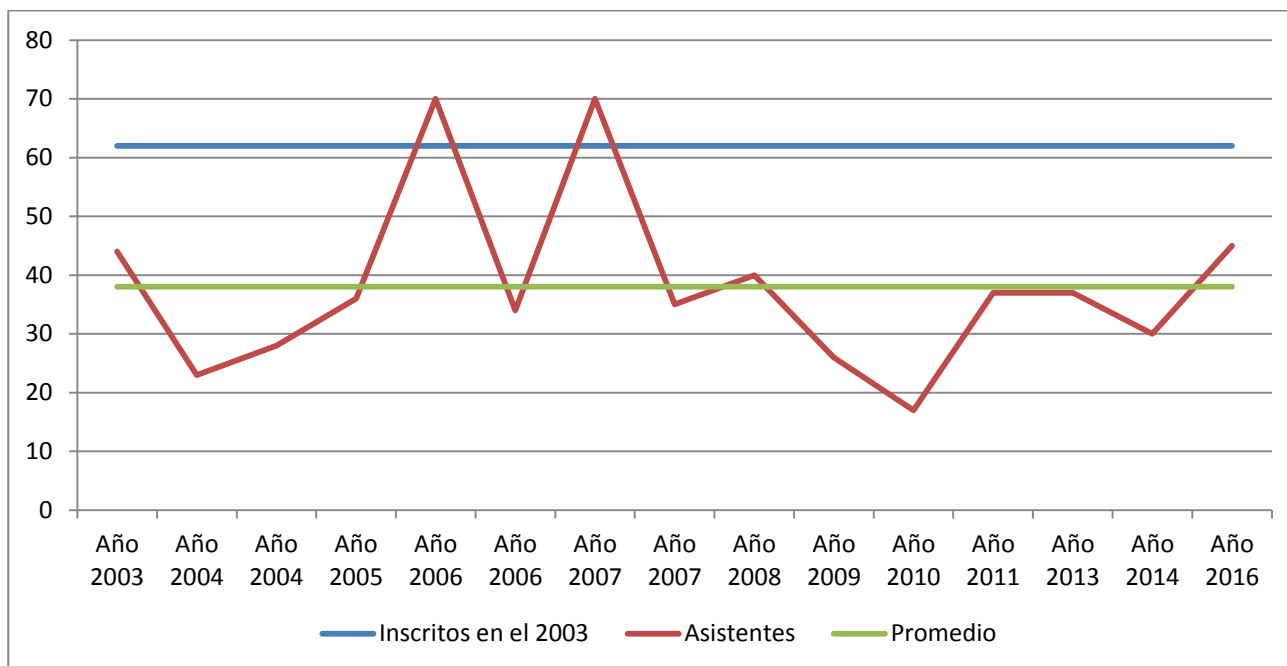
Tabla 29: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)

|      | Número de personas asistentes a cada reunión |         |
|------|----------------------------------------------|---------|
|      | Primera                                      | Segunda |
| 2003 | 44                                           |         |
| 2004 | 23                                           | 28      |
| 2005 | 36                                           |         |
| 2006 | 70                                           | 34      |
| 2007 | 70                                           | 35      |
| 2008 | 40                                           |         |
| 2009 | 26                                           |         |
| 2010 | 17                                           |         |
| 2011 | 37                                           |         |
| 2012 | No hay datos                                 |         |
| 2013 | 37                                           |         |
| 2014 | 30                                           |         |
| 2015 | No hubo                                      |         |
| 2016 | 45                                           |         |
| 2017 | No hay datos                                 |         |

Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

<sup>83</sup> Señalar que no hay datos de asistencia referentes a los años 2012 y 2017, y que en el momento en el que se recogen estos datos (Abril 2018) todavía no se había celebrado la Asamblea correspondiente al año 2018.

Gráfico 10: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de actas del Foro de Sostenibilidad de Pinto.

Teniendo en cuenta que este órgano participativo es una asamblea, la afluencia de personas durante estos años puede valorarse como regular, a excepción de las reuniones de enero del 2006 (70 asistentes), marzo del 2007 (70 asistentes) y junio del 2010 (17 asistentes). El aumento de personas asistentes en los años 2006 y 2007 se debió a la preocupación de muchos miembros del Foro por la revisión del PGOU que estaba realizando el Ayuntamiento con la intención de incluir en él nuevos desarrollos urbanísticos (Punctum Millenium) y el “Espacio del Motor” (un circuito de competiciones y otras infraestructuras alrededor del mismo). La escasa asistencia en la Asamblea del año 2010 se puede atribuir al desencanto de amplios sectores del Foro con la política del Ayuntamiento en cuanto a la justificación de los proyectos de desarrollo urbanístico anteriormente citados y la implementación de recortes presupuestarios que llevaron, según la agrupación ecologista AULAGA, a la inacción política en el ámbito del medio ambiente y la Agenda 21. Por estos motivos 5 meses después de esta Asamblea el grupo AULAGA-Ecologistas en Acción abandona el Foro de la Agenda 21 de Pinto y no vuelve a participar en él hasta el año 2015.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> En el Acta de la Comisión de Trabajo 3 del día 30 de noviembre del 2010 se expone por parte de las Asistencia técnica que la renuncia de AULAGA a seguir participando en la Agenda 21 de Pinto se debe a:

*La actitud del gobierno municipal que ha provocado:*

- La parálisis absoluta de la Agenda 21 y la ausencia de contenidos en la misma.
- La falta de impulso a la participación ciudadana.
- El bloqueo por el gobierno municipal del desarrollo de las ordenanzas medioambientales.
- La paralización del Plan de Movilidad sostenible y el desmantelamiento del Plan de Movilidad ciclista sin propuestas alternativas.
- No respetar la moratoria de antenas de telefonía móvil aprobada por el Foro de Sostenibilidad.
- La inexistencia de presupuestos para medioambiente.

#### 5.4.4. Análisis general del Foro de Sostenibilidad y de la Agenda 21 de Pinto: dificultades, incertidumbres y retos metodológicos

Cabe destacar que el Foro de la Agenda 21 de Pinto es un espacio de participación en el ámbito de la coproducción de las políticas públicas que puede considerarse como relevante. A diferencia de las Agenda 21 locales que comúnmente se han realizado en España, en el caso de Pinto sí se conformó un Foro, el cual además aún perdura en el tiempo, junto con el Plan de Acción.

Otro aspecto relevante es su carácter novedoso y pionero. En los años en los que surge el Foro de Sostenibilidad los órganos participativos más comunes en los ayuntamientos eran los Consejos Sectoriales. El Foro mantiene varias diferencias con estos que le hacen poseer más relevancia: 1) su ámbito de trabajo es un Plan que tiene una perspectiva integral y no unas políticas de carácter sectorial, 2) consta de más cantidad de miembros y se admite sin límites de número a vecinos/as que acuden a título individual, y 3) posee una estructura organizativa más compleja conformada por asamblea-comité de coordinación y comisiones de trabajo.

A partir de la década de los 90 surgieron espacios participativos a nivel institucional más similares al Foro a través de Planes Estratégicos, Planes de remodelación de barrios y Planes Comunitarios. Sin embargo, hay que matizar que pocos casos, como el proceso de Plan Trinitat Nova (Barcelona)<sup>85</sup>, contaban con una metodología y unos órganos participativos donde el protagonismo en el trabajo y en la toma de decisiones es directamente de la ciudadanía, y no tanto de los técnicos, los representantes políticos o los líderes sociales.

La aparición de un órgano participativo cuya temática principal fuera la Sostenibilidad fue también un aspecto muy novedoso a nivel estatal<sup>86</sup>, y especialmente en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Analizando el recorrido del Foro durante todos estos años puede concluirse que este “órgano formal y oficial de participación del que pueden formar parte todos los ciudadanos/as, colectivos y organizaciones sociales del municipio” (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 257) ha funcionado principalmente como espacio propositivo y deliberativo de la política medioambiental local, pero sobre todo como espacio de rendición de cuentas y control de dicha política. Esta labor que en la práctica ha ejercido el Foro es como consecuencia, en gran medida, de que la función principal que se atribuyó al Foro fue la de participar en la ejecución, evaluación y seguimiento de la Agenda 21. Debido a esto, y a la falta de determinar y promover otras funciones alternativas al Foro, el análisis de la asistencia a las reuniones de las Comisiones de Trabajo demuestra que desde un primer momento disminuye la concurrencia del público, continúan asistiendo personas muy interesadas y especializadas en la ecología y la

---

<sup>85</sup> Un artículo de interés que hace referencia a esta experiencia está escrito por Ismael Blanco y Oscar Rebollo, y se titula “El Plan Comunitario de la Trinitat Nova (Barcelona): un referente de la planificación participativa local”.

<sup>86</sup> Con anterioridad al 2003 solamente pueden identificarse algunos casos de Agendas 21 locales en la provincia de Barcelona que dispusieran de órganos participativos con la denominación de “Foro”.

temática ambiental, y aumenta la presencia de representantes de partidos políticos de la oposición.

Otro aspecto negativo es que, como ha sucedido comúnmente en las Agendas 21 locales, en el caso de Pinto la transversalidad en el ámbito de la gestión municipal apenas se ha dado, es decir, contar no solamente con la implicación de la Concejalía de Medio Ambiente, sino también con la del resto de áreas. Esto no significa que no se llevaran a cabo iniciativas para intentar lograrlo. Se realizaron durante la etapa de diagnóstico y planificación entrevistas y visitas a responsables políticos y con técnicos de otras áreas con el objetivo de ir estableciendo un vínculo con ellos, además de convocarles a varias actividades, especialmente a las reuniones de la Comisión de Seguimiento y del Foro. Sin embargo, su nivel de asistencia e implicación a las mismas fue escaso. En la Agenda 21 de Aranjuez, que fue un proyecto posterior donde intervino el mismo Equipo Técnico, se hizo algo más de esfuerzo en intervenir desde el principio con actores integrados en la institución local (técnicos y políticos), pero la conformación de la Comisión Técnica apenas tuvo impacto en el proceso.

Tabla 30: LOGROS Y DEFICIENCIAS DEL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| LOGROS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | DEFICIENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perdurabilidad.</li> <li>- Transparencia en doble sentido: en cuanto a las políticas públicas medioambientales y en cuanto a la actividad desarrollada en el Foro, ya que están disponibles en la web todos los documentos y actas.</li> <li>- Rendición de cuentas y control.</li> <li>- Deliberación y cierta toma de decisiones conjunta.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poca gente.</li> <li>- Escasa voluntad política.</li> <li>- Cada vez su funcionamiento más politizado y similar a un consejo de medio ambiente porque el sector ciudadano cada vez está menos presente y se va perdiendo contacto con el mismo.</li> <li>- Se pierde capacidad de innovación.</li> <li>- No se realizan ni se fomentan apenas actividades de iniciativa o corresponsabilidad ciudadana.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al perfil de los asistentes al Foro, es evidente que durante el periodo 2003-2018 este órgano de participación ha realizado una gran cantidad de actividades relacionadas con el seguimiento y evaluación del Plan de Acción y de las políticas públicas locales relacionadas con los temas de la Agenda 21 de Pinto. Desde el principio de este periodo el perfil de las personas participantes fue orientándose hacia esa labor.

En este sentido, por un lado puede observarse que principalmente asisten a las reuniones del Foro vecinos/as muy interesados en el ecologismo y la temática ambiental por diversas razones (pertenencia a grupos ecologistas, por formación o desempeño profesional en este ámbito, etc.). Otro rasgo de los vecinos/as participantes en el Foro es su conocimiento e interés igualmente en la gestión municipal, como sucede en muchos casos con aquellas

personas que tienen que tratar habitualmente con la administración pública por su desempeño profesional o por pertenecer a una asociación.

Por otro lado, también acuden a las reuniones personas vinculadas a grupos políticos de oposición, y que igualmente conocen bien la dinámica y actualidad de la administración local. Por último, destacar también la presencia de los técnicos y responsables políticos de la institución municipal.

Desde la perspectiva de la coproducción de las políticas públicas locales que se propone en esta tesis, ¿qué otras funciones en relación a la Agenda 21 y al desarrollo sostenible se podían haber desempeñado más habitualmente desde un espacio participativo de las características del Foro? Probablemente algunas de las siguientes funciones complementarias a la labor desempeñada principalmente de proponer, priorizar y evaluar actuaciones del Plan de Acción y de la política pública local:

Tabla 31: POSIBLES ACTIVIDADES ALTERNATIVAS PARA EL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO

| TIPO A<br>ACTIVIDADES DIRIGIDAS Y REALIZADAS EN<br>COLABORACIÓN CON LA POBLACIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | TIPO B<br>ACTIVIDADES DIRIGIDAS Y REALIZADAS EN<br>COLABORACIÓN CON LA INSTITUCIÓN<br>(TÉCNICOS Y POLÍTICOS)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizar y promover actos reivindicativos, festivos, pasacalles.</li> <li>-Realizar y promover exposiciones, conferencias, jornadas.</li> <li>-Realizar y promover sesiones de debate y cine-fórum.</li> <li>-Impartir sesiones formativas y talleres (en la vía pública, en centros cívicos y educativos,...)</li> <li>-Organizar Agendas 21 escolares.</li> <li>-Organizar visitas y excusiones grupales.</li> <li>-Realizar y promover campañas de recogida de información.</li> <li>-Realizar y promover campañas de sensibilización y concienciación</li> <li>-Elaborar materiales de difusión.</li> <li>-Generar vínculos entre las entidades sociales y otros órganos participativos (dentro y fuera del municipio).</li> <li>-Acciones para promover y llevar a cabo la coordinación, colaboración y cooperación entre diferentes iniciativas ciudadanas (dentro y fuera del municipio).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Aportar datos.</li> <li>-Realizar estudios.</li> <li>-Promover conferencias y jornadas técnicas.</li> <li>-Promover sesiones de debate y trabajo (para diagnosticar, planificar, evaluar, regular, coger, gestionar,...)</li> <li>-Organizar visitas guiadas (transectos).</li> <li>-Impartir formación y sensibilización a técnicos y políticos.</li> <li>-Acciones para promover y llevar a cabo la coordinación, colaboración y cooperación entre actuaciones de diferentes Áreas municipales.</li> <li>-Acciones para promover y llevar a cabo la coordinación, colaboración y cooperación entre actuaciones de diferentes administraciones públicas.</li> <li>-Acciones para promover y llevar a cabo la coordinación, colaboración y cooperación entre iniciativas ciudadanas e iniciativas institucionales.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

Muchos aspectos de las actividades citadas en la Tabla sí aparecían recogidos en el Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto.

En concreto, existe relación entre las actividades de Tipo A de la Tabla y el Área Temática “Información, Sensibilización y Participación”, el cual consta de 53 actividades y una introducción que afirma lo siguiente:

Uno de los aspectos fundamentales del desarrollo sostenible es la participación de la población, que incorpora a todos los agentes locales de un municipio. Sin la participación y colaboración activa de los habitantes, la Agenda 21 carece de sentido. Sin embargo, los niveles de participación ciudadana en el municipio son escasos, debido, en parte, a que a los ciudadanos/as no les resulta interesante. Esto se debe a que no se cuenta con elementos que pudieran favorecer dicha participación social: no existen medios ni recursos para realizar actividades que cuenten o que estén destinadas a la participación ciudadana, no hay unas estructuras o cauces estables y reconocidos que canalicen la participación ciudadana, no se presta a este asunto la suficiente atención desde el Ayuntamiento y desde los medios de comunicación local, etc... Las actividades recogidas en este apartado del Plan tratan de poner solución a todos estos aspectos y carencias (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 214).

También existe relación entre las actividades de Tipo B de la Tabla y el Área Temática “Gestión Municipal Sostenible”, el cual consta de 20 actividades y que “pretende contribuir a alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible por medio de la educación del personal municipal, la información que puedan ofrecer a los ciudadanos/as y trabajadores, y mediante el ejemplo”. Además, uno de los objetivos de esta Área es: “Integrar la política medioambiental y la Agenda 21 en el conjunto de las políticas desarrolladas por los diferentes departamentos, especialmente los de Urbanismo, Participación, Salud y Empleo.” (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 244)

Como se ha evidenciado anteriormente, algunas de las actividades citadas en la tabla coinciden con algunos hitos conseguidos durante este periodo de ejecución de la Agenda 21 de Pinto. Sin embargo, el problema es que, en términos generales, las actividades citadas en la Tabla apenas se han llevado a la práctica, o se han implementado de forma leve. Una consecuencia de ello es que en el año 2012 la Comisión de Trabajo 3, que se ocupaba de estas dos Áreas Temáticas que se diferenciaban del resto por su carácter estratégico y transversal, se tuvo que disolver debido a la falta de participantes y su escasa actividad. El Área Temática de “Información, Sensibilización y Participación” se integró en la Comisión de Trabajo 2 y “Gestión Municipal Sostenible” lo hizo en la Comisión de Trabajo 1.

Los motivos del problema citado son:

-Este tipo de actividades apenas se han tenido en cuenta por carecer el Foro de una visión menos ortodoxa y más innovadora, integral, abierta y ambiciosa, y que además garantizaría una mayor funcionalidad, impacto y perdurabilidad del Foro.

-Inexistencia o escasez de recursos materiales y humanos destinados a estos fines: La realización de estas actividades supondría una implicación mayor de los diversos agentes

existentes, más allá de un grupo de ciudadanos/as muy comprometidos con la Agenda 21 y representantes de partidos políticos. Por ejemplo, agentes que se hicieron más presentes en las dos primeras fases de la Agenda 21 de Pinto, como fueron: los técnicos, las entidades sociales, los centros educativos, los empresarios/as, jóvenes, etc.

-Las actividades descritas en la tabla no solamente requieren contar con un número amplio de personas implicadas en el Foro, sino también que estas dispongan de tiempo e interés para realizar dichas actividades. Como es de suponer, en general las personas implicadas durante todo este tiempo en los espacios más activos del Foro de la Agenda 21 de Pinto, las Comisiones de Trabajo, carecían de ambas cosas. En todo caso, dado el perfil de estas personas que ya se ha descrito, seguramente su interés apuntaría en general más hacia las actividades dirigidas a la institución que a la población.

Por esta razón, para realizar las actividades de Tipo A descritas en la Tabla solventando las dificultades citadas lo conveniente hubiera sido, además de contar con más apoyo del Ayuntamiento, que la Asamblea del Foro no se limitara solamente a ser un espacio convencional de exposición y deliberación de lo realizado por parte de las Comisiones de Trabajo y el Ayuntamiento, sino también un espacio de trabajo para comenzar a diseñar mediante talleres participativos aquellas actividades que se deben dirigir a la población. Ampliando la visión más allá de política municipal y del Plan de Acción, y desde el paradigma de pensar y actuar en red el conjunto de actores sociales de la comunidad en torno al objetivo común de la sostenibilidad local y global, las actividades de Tipo A emprendidas desde la Asamblea pueden ser profundizadas y continuadas por diversas entidades sociales y ciudadanos/as, incluyendo también a los que se encuentran fuera del Foro. Este proceso de ir concretando e implementando participativamente actividades del Tipo A puede ser coordinado por una Comisión de Trabajo. En las actividades promovidas por esta Comisión tendría cabida un perfil de participante distinto en cuanto a sus motivaciones, habilidades, conocimientos, etc. al perfil del participante en actividades de tipo B.

#### Fotografías 22: ILUSTRACIONES Y FOTOGRAFÍAS DEL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO



Asamblea del Foro, año 2004. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Comité de Coordinación del Foro, año 2004. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Debate con Comisiones de Trabajo sobre Plan de Movilidad Ciclista, año 2007  
Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Panel informativo anunciando la Asamblea de, Foro, año 2008. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Comisión de Trabajo 1, año 2009. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Esquela realizada por el grupo ecologista AULAGA para informar de su renuncia en el año 2010 a continuar en la Agenda 21. En el año 2015 volverían a incorporarse. Fuente: Página web AULAGA – Ecologistas en Acción Pinto

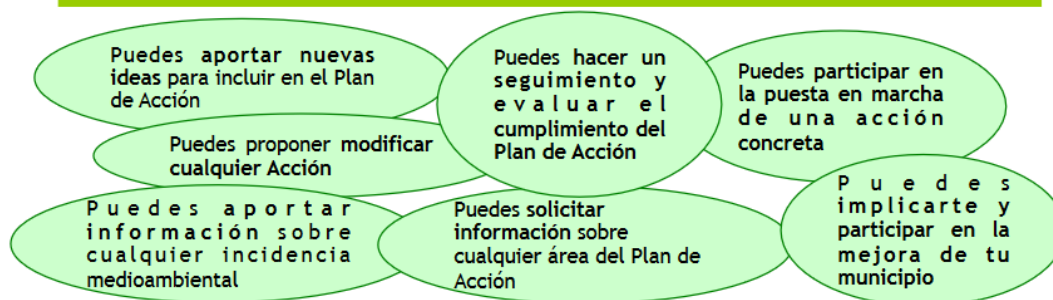


Elección por parte de la Asamblea del Presidente del Foro, año 2010. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS



Asamblea del Foro, año 2012. Fuente: Observatorio Internacional CIMAS

## ¿SABÍAS QUE CUALQUIER VECINO O VECINA DE PINTO PUEDE PARTICIPAR EN EL DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN?



**Para participar ponte en contacto con la Concejalía de Ecología y Modelo de Ciudad:**

mambiente@ayto-pinto.es Tel.: 91 248 37 00

**También podrás participar a través de la Web de la Agenda 21 de Pinto:**

<http://agenda21.ayto-pinto.es>

Fragmento de un folleto informativo sobre el Foro de Sostenibilidad elaborado por la Concejalía de Ecología y Modelo de Ciudad, año 2015. Fuente: web municipal Agenda 21 Pinto.

## **CAPÍTULO VI: LA PRÁCTICA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A TRAVÉS DE MÉTODOS PARTICIPATIVOS**

Ganuza y Francés resumen de la siguiente manera lo que suponen los presupuestos participativos:

La intención principal del “presupuesto participativo” es insertar en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. Las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es invitada a decidir una parte del presupuesto municipal. Como vemos, la idea es tan clara como inusual en la práctica de nuestras ciudades (Ganuza & Francés, 2012).

Desde sus orígenes en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en el año 1989 hasta la actualidad, los presupuestos participativos han demostrado ser una iniciativa de participación en políticas públicas locales muy extendida a nivel nacional e internacional. Según Ganuza y Francés (2012) en el año 2011 se podían contabilizar más de 1.400 experiencias de presupuestos participativos repartidos en todo el mundo, de las cuales más de 50 se encontraban en España.<sup>87</sup>

Este capítulo describe y analiza, en primer lugar, algunas metodologías convencionales aplicadas para los presupuestos participativos. Posteriormente, se centrará en el uso del método de la sociopraxis en uno de los casos más paradigmático hasta el momento, los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla. Por último, se hace un análisis sobre dificultades, incertidumbres y retos presentes en general en el proceso metodológico de los presupuestos participativos.

Hay una gran cantidad de autores que desde la década de los años 90 hasta la actualidad han investigado y evaluado diversas experiencias de presupuestos participativos. Esto ha convertido, sin lugar a dudas, al presupuesto participativo en la más conocida entre todas las iniciativas participativas a nivel institucional que existen. La literatura es muy amplia, especialmente respecto a experiencias famosas como en el caso de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre.

---

<sup>87</sup> De manera excepcional, también se han realizado presupuestos participativos en otros ámbitos diferentes al de la administración pública local. Un caso pionero fueron los Presupuestos Participativos del Estado brasileño de Río Grande do Sul, cuya capital es Porto Alegre, entre los años 1999 y 2002. Esta experiencia contó con Ubiratán de Souza como Coordinador del Gabinete de Presupuestos y Finanzas. [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/prepar\\_riograndedosul.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/prepar_riograndedosul.pdf)

Otro caso más cercano en el tiempo y en la distancia son los Presupuestos Participativos en el Área de Sostenibilidad de la UCM que se realizaron durante los años 2015 y 2017, y que fueron promovidos por Fco. Javier Garrido, Vicerrector de Campus y Medio Ambiente. La experiencia contó con la asesoría externa de la Cooperativa Andaira, y se aplicaron elementos metodológicos característicos de la sociopraxis, como el auto-reglamento y los grupos motores. <https://www.ucm.es/presupuestos-participativos>

## 6.1 Métodos aplicados a los presupuestos participativos

Este apartado no pretende hacer un estudio pormenorizado de las numerosas propuestas metodológicas existentes para los presupuestos participativos. Aún con algunos rasgos comunes, dichas propuestas son muy diversas, y esto se debe a diversos factores: el primero, las peculiaridades de cada continente, país y localidad donde se ha puesto en marcha. En segundo lugar, teniendo en cuenta que es una experiencia que surge en 1989 y continúa muy extendida en la actualidad, los cambios políticos y sociales acontecidos también han influido, sobre todo en lo referente a la incidencia de las nuevas TICs en nuestros modos de vida. Por último, las propuestas metodológicas han procedido de instituciones y expertos muy diversos.<sup>88</sup>

Más bien lo que se pretende en este apartado es señalar brevemente los principales rasgos metodológicos de las experiencias puestas en marcha en España, prestando especial atención a los casos anteriores al año 2015, ya que las experiencias posteriores a esa fecha son demasiado numerosas y recientes para analizar en estos momentos con suficiente rigor en esta investigación.

En primer lugar, señalar que Ganuza y Francés reflexionan en torno al paradigma del que surgen los *Orzamentos participativos* de Porto Alegre. Los autores recuerdan que el slogan de la izquierda brasileña justo antes de ganar las elecciones en Porto Alegre a finales de 1988 era “democratizar la democracia” y que Olivio Dutra, alcalde de la Ciudad entre 1989 y 1993 presentaba el presupuesto participativo como un proceso que posibilitaba una modificación sustancial en las relaciones de las personas con el Estado y el poder público”. Según los autores, ese cambio en el modo de relacionarse supondría una nueva alternativa política en el ámbito local a nivel internacional que considera central la participación directa de la ciudadanía en la gestión pública y, por tanto, los problemas de integración, por un lado, y los problemas de eficiencia administrativa, por otro (Ganuza & Francés, 2012).

En el año 2005 Sintomer reconocía varios aspectos que diferenciaban a las experiencias de presupuestos participativos en Europa respecto a las iniciativas emprendidas en América Latina, estas últimas más influidas por la experiencia de Porto Alegre:

En la mayoría de los casos de presupuesto participativo en el viejo continente, hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas que en Porto Alegre; son procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos (Sintomer, 2005, pág. 1).

---

<sup>88</sup> Algunos autores que han abordado aspectos metodológicos de los presupuestos participativos han sido: Allegretti, G.; Cabannes, Y.; Ganuza, E.; Paño, P.; Pineda, C.; Sintomer, Y.; Souza, U. de.; Villasante, T.R.; etc. Por otro lado, numerosas instituciones y administraciones han redactado guías metodológicas al respecto. Por ejemplo, citar la guía del año 2004 de UN-HABITAT “¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 Respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales”, o la “Guía para la puesta en marcha del proyecto presupuesto participativo” elaborada en el 2011 por la FEMP.

El autor reconoce en el artículo citado que la mayoría de las experiencias que presentan ciertas excepciones a estos aspectos citados se encuentran en España e Italia.

Poniendo a partir de ahora el foco de atención en España, en páginas anteriores ya se ha comentado la evolución que han tenido en dicho país las experiencias de presupuestos participativos, diferenciando a grosso modo tres momentos diferentes: un primer periodo de origen y leve expansión (aproximadamente coincidiendo con la primera década del siglo XXI),<sup>89</sup> un segundo periodo (entre 2011 y 2015) de crisis y desaparición de prácticamente todas las experiencias existentes. Por último, un tercer periodo que abarca desde las elecciones municipales del 2015 hasta la actualidad y caracterizado, en primer lugar, por un resurgimiento y gran expansión de los presupuestos participativos y, en segundo lugar, por el uso generalizado y protagónico de nuevas TICs.

En el año 2012 Ganuza y Francés afirman que una característica peculiar hasta ese momento de las experiencias de los presupuestos participativos en España es que “la participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo es siempre considerada dentro de un proceso público de toma de decisiones de una parte del presupuesto municipal” (Ganuza & Francés, 2012, pág. 67).

Ganuza y Francés (2012) analizan las experiencias de presupuestos participativos acontecidas en España hasta el año 2011 y reconocen cinco rasgos o aspectos metodológicos muy generales que, de forma más o menos difusa, compartían la mayoría de experiencias hasta ese momento:<sup>90</sup>

1. Se dan procesos deliberativos vinculados a la toma de decisión, y que además se repiten de forma periódica, generalmente cada año. Estos procesos se conforman como ciclos temporales con distintas etapas, algo muy diferente a lo que supondría la realización de un simple acto puntual.
2. En la mayoría de los casos existe un marco reglado o una reglamentación interna pública.
3. Al mismo tiempo, se dan procesos informativos con la intención de difundir el proceso.
4. De alguna manera, los gobiernos rinden cuenta de las acciones ejecutadas en relación a las propuestas ciudadanas.

---

<sup>89</sup> Ganuza y Francés afirman que en el año 2010 había en España más de 50 experiencias de presupuestos participativos. Estas experiencias anteriores al año 2011 parten de la voluntad política de un equipo de gobierno municipal, conformados mayoritariamente por partidos que se reconocen ideológicamente de izquierda. En determinadas ocasiones también surgen de partidos que no se identifican con esta tendencia ideológica. Por ejemplo, un primer caso acontecido en este sentido fueron los Presupuestos Participativos de la ciudad de Logroño puestos en marcha en el año 2006 por el gobierno municipal del Partido Popular. A este municipio se sumaron en el 2007 otros encabezados por el mismo color político, como Paterna y Málaga (Ganuza & Francés, 2012).

<sup>90</sup> Los rasgos descritos por estos dos autores tienen muchas similitudes con los principios que constituyen la definición metodológica de los presupuestos participativos ofrecida por el Centro March Bloch en el marco de una investigación de presupuestos participativos en Europa en el periodo 2005-2009 (Falck & Paño, 2011, pág. 342).

5. En algunos procesos se crea una estructura de participación compuesto de uno o varios órganos de distinto tipo.

Relacionados con estos rasgos y en la búsqueda de un mayor nivel de concreción y utilidad, Ganuza y Francés crean una tabla que permite clasificar y/o evaluar las experiencias de presupuestos participativos en base a aspectos principalmente metodológicos. Estos aspectos son considerados por los autores como criterios para diferenciar modelos de presupuestos participativos. No hay duda de que los criterios seleccionados son relevantes, pero cabe la posibilidad de aumentar el número de variables (o indicadores) a tener en cuenta y, como consecuencia, incrementar las categorías o criterios resultantes.

Tabla 32: CRITERIOS PARA DIFERENCIAR MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

| LA PARTICIPACIÓN                                                  | Quién participa: Sujeto de la participación                                                                     | Cómo se participa                                   | Creación de estructuras de participación        |                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| RELACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LA ADMINISTRACIÓN | Relación de arriba abajo o de abajo arriba                                                                      | Margen de maniobra o autonomía de los participantes |                                                 |                                                                               |
| LAS REGLAS DEL PROCESO                                            | Cómo se elaboran las reglas                                                                                     | Quién participa en su formulación                   | Grado de autonomía que conceden a la ciudadanía | Posibilidad de modificar el funcionamiento de los presupuestos participativos |
| LA DELIBERACIÓN                                                   | Nivel de deliberación: se discuten las propuestas, hay información previa, se utilizan técnicas para deliberar. | Quién puede participar en las deliberaciones        | En qué momentos se puede deliberar              |                                                                               |
| EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES                                  | Carácter público o privado del proceso de toma de decisiones                                                    | Reglas claras de decisión                           | Empleo de criterios de distribución             |                                                                               |

Fuente: Ganuza y Francés, 2012.

En base a estos criterios, Ganza y Francés establecen los siguientes modelos de presupuestos participativos:

Tabla 33: MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA

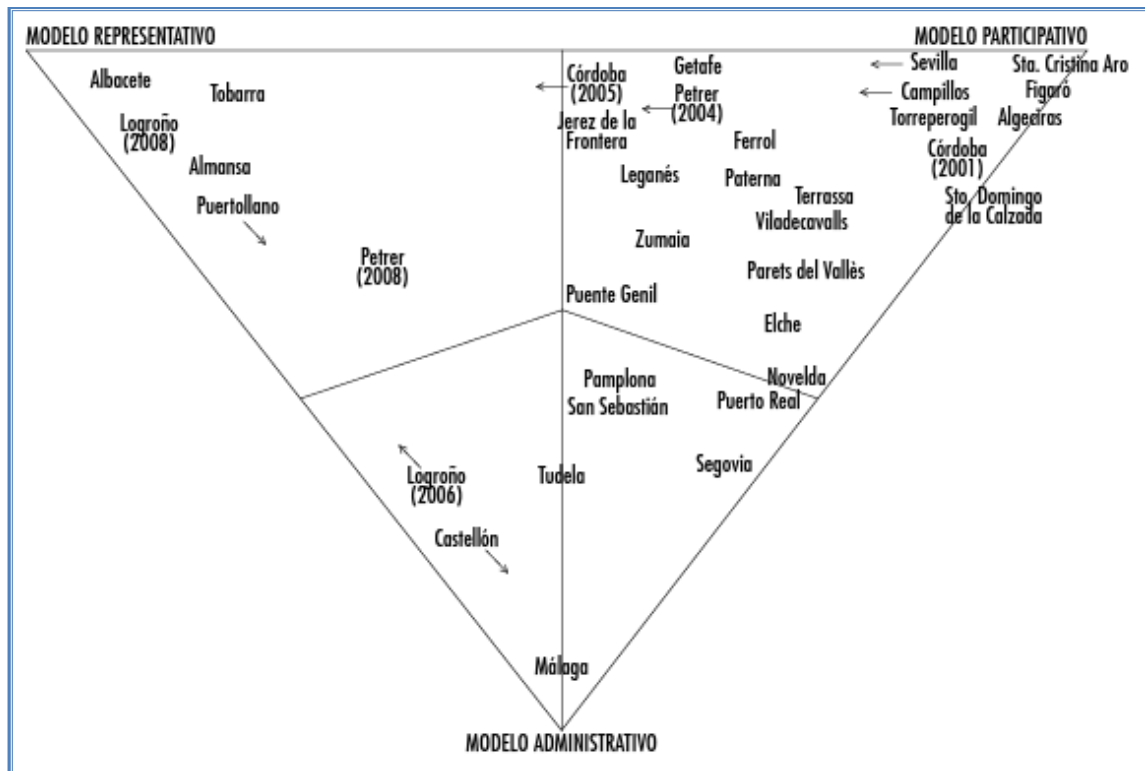
|                                                                   | MODELO ADMINISTRATIVO                                                                                                                                                                        | MODELO REPRESENTATIVO                                                                                                                                                                                         | MODELO PARTICIPATIVO                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LA PARTICIPACIÓN                                                  | Participa principalmente la ciudadanía en general, pero también lo hacen las asociaciones mediante las estructuras tradicionales de participación.                                           | Participan principalmente asociaciones mediante un Foro abierto a las asociaciones y un Consejo de los presupuestos participativos, donde están representadas aquéllas, a menudo, por cuotas.                 | Participa la ciudadanía en general mediante Asambleas abiertas, pero también las asociaciones en el proceso de toma de decisiones, dentro del órgano creado a tal fin: el Consejo de los presupuestos participativos.             |
| RELACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON LA ADMINISTRACIÓN | Relación top-down: es un proceso que depende significativamente de la iniciativa del gobierno, lo que da escasa capacidad de iniciativa a los participantes.                                 | Relación down-top-down: la iniciativa y margen de maniobra que tienen las asociaciones es elevada. El gobierno tiene que aceptar las propuestas, pero los participantes tienen mucha capacidad de iniciativa. | Relación top-down-top: la iniciativa parte del gobierno, pero el proceso es concebido junto a los participantes, que pueden sugerir modificaciones y modificar parcialmente el funcionamiento de los presupuestos participativos. |
| LAS REGLAS DEL PROCESO                                            | Reglas elaboradas por la Administración. Poca autonomía de la ciudadanía.                                                                                                                    | Reglas del proceso elaboradas por las asociaciones. Autonomía fuerte de las asociaciones.                                                                                                                     | Reglas elaboradas por participantes y Administración. Marco normativo fuerte, que da a la ciudadanía relativa autonomía frente al gobierno.                                                                                       |
| LA DELIBERACIÓN                                                   | No hay deliberación entre la ciudadanía, ésta únicamente propone, pero no participa en ninguna otra fase del proceso de toma de decisión.                                                    | La deliberación tiene lugar exclusivamente entre representantes de asociaciones, aunque ésta es fuerte y tiene lugar en todos los momentos del proceso de toma de decisiones.                                 | La deliberación se da entre la ciudadanía cuando se hacen propuestas y cuando se priorizan propuestas participan en muchas experiencias las asociaciones.                                                                         |
| EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES                                  | Se tienen en cuenta criterios de justicia distributiva para realizar la priorización final de las propuestas, pero es realizado exclusivamente por la Administración y en espacios privados. | Se tienen en cuenta criterios de justicia distributiva para priorizar las propuestas, pero su uso es difuso y muy general. No hay que dar razones de su aplicación.                                           | Se discute públicamente qué criterios de justicia distributiva se aplicarán para hacer la priorización final de las propuestas. Su aplicación es pública y hay que justificarla ante terceros.                                    |

Fuente: Ganuza y Francés, 2012.

Teniendo en cuenta estos tres modelos, Ganuza y Francés (2012) seleccionan y catalogan en base a ellos algunas experiencias de presupuestos participativos en España. Llama la atención que para ello utilizan un gráfico basado en un plano que permite establecer diferentes acercamientos y alejamientos de las experiencias a estos tres modelos como extremos, en este caso aristas, que representan más bien tipos ideales.

Los autores son conscientes no solamente de la dificultad de hacer corresponder las experiencias con modelos únicos, sino también reconocen el dinamismo que tienen estos procesos a lo largo de su periodo de vigencia. Por este motivo, el nombre de algunas experiencias van acompañados de flechas que señalan la dirección hacia la que está tendiendo la experiencia. Incluso escriben más de una vez el nombre de una misma experiencia indicando, con una fecha, el momento en el que dicha experiencia da “un salto” de un tipo de modelo a otro.

Gráfico 11: ASIGNACIÓN DE CASOS A LA TIPOLOGÍA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



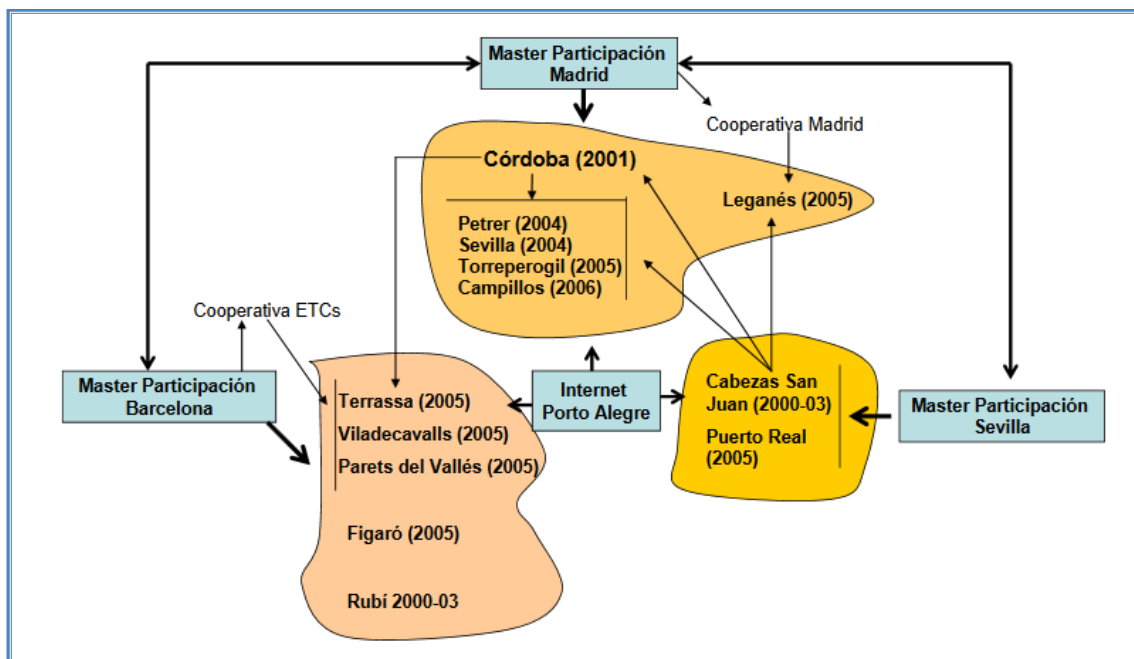
Fuente y elaboración: Ganuza & Francés, 2012

Ganuza y Francés (2012) comentan en su estudio cómo se originan algunas de las experiencias de presupuestos participativos emprendidas hasta ese momento. Tomando como referencia los casos que más corresponden con el “modelo participativo”, los autores observan que los técnicos que trabajan en estas experiencias influyen bastante en la decisión de optar por un modelo de metodología de estas características y no de otra. En concreto, mencionan que en 1996 se pone en marcha en la UCM un curso de Postgraduado sobre IAP dirigido por Villasante. A lo largo de los siguientes 5 años se extiende la iniciativa a la Universidad Autónoma de Barcelona, a la Universidad Pablo Olavide de Sevilla y a la Universidad del País Vasco. Esto conllevó a que varios alumnos y profesores vinculados a estos cursos de Postgrado terminaran trabajando en diferentes modalidades en estas experiencias de presupuestos participativos pioneras en España: como asesoría externa (Sevilla), como técnicos municipales (Torreperogil, Campillos, Petrer, Algeciras,..), o como alumnos/as universitarios en prácticas (Cabezas de San Juan, Figaró).<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Según los autores, el gran desconocimiento existente en general sobre cómo implementar los presupuestos participativos y la falta de cualificación en este sentido de los técnicos municipales son dos motivos que explican

A continuación, se incluye una figura con la que Ganuza evidencia esta cuestión:

Gráfico 12: RELACIÓN E INFLUENCIA DE DETERMINADOS MÁSTERS SOBRE METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS EN LOS INICIOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA



Fuente: Ganuza, 2010

El análisis expuesto de las experiencias de presupuestos participativos en España durante el primer periodo ya señalado (2001-2011) ha tomado como principal fuente diversos estudios realizados sobre esta temática por Ganuza. Hay otros investigadores que también han estudiado las experiencias de los presupuestos participativos en España y los métodos implementados en ellas, aunque no de forma tan exhaustiva en relación a este último aspecto.<sup>92</sup> Pueden encontrarse ciertas diferencias en algunas percepciones, pero en general son comunes conclusiones como la que hacen Barragán, Sanz y Romero en el año 2014:

Los procesos españoles de presupuestos participativos se caracterizan por ser procesos activados desde las propias instituciones, que no favorecen la inversión en prioridades sociales, sino más bien un proceso de asesoramiento conjunto entre las instituciones y la ciudadanía sobre las inversiones y actividades concretas, predominando el proceso consultivo más que el deliberativo (Barragán, Sanz, & Romero, 2014).

Queda emplazado para posteriores investigaciones un análisis en profundidad de las experiencias que a partir del año 2015 se realizan en España. Solamente indicar que, desde las

que hasta el año 2007 más de la mitad de las experiencias contrataron en sus inicios a personas formadas directamente en estos cursos (Ganuza & Francés, 2012, pág. 97). Por otro lado, en muchas ocasiones los municipios tomaron la decisión de realizar los presupuestos participativos tras acudir a algún tipo de Jornada o encuentro sobre esta temática.

<sup>92</sup> Otras referencias con otros puntos de vista sobre esta temática son: “La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales” (2011), de Juan Calvo Vérguez, profesor titular de derecho financiero y tributario de la Universidad de Extremadura. También “Los Presupuestos Participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficazmente en la Administración Local” (2010), de José Molina Molina, doctor en economía y experto en Administración Pública.

elecciones municipales de ese año y el resurgimiento de coaliciones de izquierda en varios gobiernos locales, han aumentado cada vez más las experiencias de presupuestos participativos, debido a la influencia de iniciativas de ciudades grandes como Madrid, Zaragoza, A Coruña, Valencia, etc., y porque los presupuestos participativos ha adquirido protagonismo tras una época de recortes, de aumento de la atención mediática a casos de corrupción y de incremento de la valoración negativa hacia la clase política.

Sin embargo, en muchos casos estas nuevas prácticas de presupuestos participativos ponen el foco de atención exclusivamente en la recogida de opiniones individuales, y han dejado de prestar atención a cuatro aspectos fundamentales como son: la socialización, la deliberación, la pedagogía y la corresponsabilidad (López Ronda, 2016).

La investigadora especializada en presupuestos participativos, Carmen Pineda Nebot, en su artículo “El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras”, realiza una serie de recomendaciones a las nuevas experiencias de presupuestos participativos:

1. Asumir el carácter dinámico y pedagógico de estos procesos, y estar abierto a realizar permanentes evaluaciones, además de modificaciones cuando se considere necesario.
2. Aumentar la transparencia, especialmente en lo referente a las propuestas que se rechazan o sufren algún cambio.
3. No descuidar la “calidad” del proceso a cambio de obtener una mayor cantidad de “participantes”. En este sentido, afirma lo siguiente:

También hay que tener en cuenta que una participación meramente agregativa, aunque ampliada y masiva, no es suficiente para convertir en idóneos los procesos de deliberación pública, ni tampoco para fortalecer la ciudadanía cívica. Cualquier experimento democrático participativo, sea presencial u online, debe suponer una acción político-social contundente, sea por medio de la búsqueda de información, el debate y discusión de las grandes cuestiones públicas; sea decidiendo a través del voto, acompañando y fiscalizando la implementación de lo que fue decidido o sea exigiendo la debida accountability por parte del poder público (Pineda, 2018, pág. 25).

Para finalizar este apartado, señalar que en el año 2011 se firmó por parte de algunas organizaciones sociales y autoridades locales de Latinoamérica y Europa la **Declaración de Bogotá sobre presupuestos participativos**. En esta Declaración se precisan una serie de puntos que son claves para caracterizar el tipo de Presupuesto Participativo en relación al modo en el que se lleva a cabo. En términos generales los criterios contemplados en la Declaración son extrapolables si se quiere evaluar también experiencias de coproducción de políticas públicas de otro tipo.

Un aspecto relevante de esta Declaración es que se basa en más de 20 años de experiencias de presupuestos participativos en diferentes localidades del mundo hasta el año 2011. Un posible tema para abordar en futuras investigaciones podría ser la vigencia que en las actuales y futuras experiencias de presupuestos participativos tienen los valores, los principios y las exigencias

metodológicas recogidas en la Declaración de Bogotá, así como los criterios utilizados para diferenciar modelos de presupuestos participativos.

A continuación se presenta el contenido de dicha declaración:

Reunida el 15 de junio de 2011 en la ciudad de Bogotá, la III Asamblea de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos y la Planificación Participativa, recogiendo las aportaciones online de otros componentes de la Plataforma y las aportaciones del IV Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos con enfoque de Derechos de Colombia acometemos el debate de la Declaración de Málaga acordada en el marco de la Red FAL el 27 de marzo de 2007 y adoptamos la siguiente:

#### DECLARACIÓN DE BOGOTÁ

1. Apostamos por la Democracia Participativa como camino alternativo a la mercantilización de la política y la privatización de lo público que conlleva la globalización neoliberal. Ante ello es necesario tomar medidas que desarrollen una nueva institucionalidad democrática que fortalezca a la ciudadanía y a las instituciones públicas.
2. Entendemos que el desarrollo de la Democracia Participativa es un proceso de construcción de ciudadanía activa y de profundización de la democracia en diferentes ámbitos como el económico, social, cultural y político.
3. Asumimos el Presupuesto Participativo como un instrumento político-pedagógico importante que articulado con otros procesos de democracia participativa, democracia directa y democracia representativa contribuye a construir democracia real para otro mundo posible.
4. Proponemos que los Presupuestos Participativos deben incluir las siguientes premisas:
  - **Autoreglamentado**, considerando las particularidades locales y poniendo al servicio del proceso a la Administración Pública.
  - **Incluyente**, incorporando a los excluidos legales (infancia, inmigrantes) y favoreciendo la participación efectiva de los sectores excluidos y las diversidades.
  - **Contando con espacios deliberativos** previos al momento decisorio y favoreciendo la construcción de consensos.
  - **Democracia directa** (un/a participante un voto).
  - En caso de elección de delegados/as estos/as deben tener **mandato imperativo** de sus asambleas.
  - **Vinculante**, garantizado el cumplimiento de las decisiones ciudadanas.
  - **Con sistemas de seguimiento, control social y rendición de cuentas.**
  - **Encaminado a la superación de las desigualdades** y al disfrute efectivo de los Derechos Humanos.
  - **Que cuente con sistemas de información, comunicación y formación** que garanticen la autonomía, empoderamiento y apropiación social del proceso.
  - **Vinculado a la planificación participada, gestión participativa y el desarrollo del territorio.**
  - **Con marcos técnicos y administrativos** que faciliten estos procesos.
  - **Que garantice la participación ciudadana** en todas las fases del proceso.
  - **Que se realice sobre un monto** significativo y progresivo del presupuesto.
  - **Práctica continuada.**
  - **Movilizador de la ciudadanía y transformador de la realidad social.**
5. Para avanzar en esta dirección vemos necesario trabajar para incorporar los presupuestos participativos en las agendas de los partidos políticos, de los movimientos sociales, de la

sociedad civil y en la acción del Estado en otros niveles territoriales, así como favorecer la descentralización.

6. En estos años se ha avanzado en la articulación de redes nacionales y en la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos como espacio de encuentro e intercambio. Consideramos positivo promover la constitución de nuevas redes nacionales, fortalecer las actuales y ampliar las capacidades de esta Plataforma Internacional, constituyéndola en un instrumento útil para los actores locales y un referente para el diálogo y la incidencia con organismos nacionales e internacionales.

#### FIRMANTES

- Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Red Colombiana de Planeación local y Presupuestos Participativos.
- Nodos Regionales de Antioquia, Bogotá, Magdalena Medio, Pasto, Risaralda y Santander (red Colombiana).
- Corporación Viva la Ciudadanía (Secretaría Técnica Red Colombiana).
- Rede Brasileira de Orçamento Participativo.
- Red Argentina de Presupuestos Participativos.
- Municipio de Cuenca (Ecuador).
- COPEVI (México).
- Delegación de Itzapalapa (México DF).
- Asociación Ciudad Sur (Chile).
- Dirección General de Descentralización del Gobierno de Cabo Verde.
- Ville de Bobigny (Francia).
- Rede Orçamento Participativo Portugal.
- Asociación In-Loco (Portugal).
- Red Española por los Presupuestos Participativos.
- Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (España).
- Red FAL.

(Observatorio Internacional CIMAS - ACORDES, 2015)

## 6.2 El uso de métodos participativos en los presupuestos participativos

Carmen Espinar, como miembro del Observatorio Internacional CIMAS y experta en presupuestos participativos, ha reflexionado sobre este tipo de procesos participativos desde el enfoque de la sociopraxis.

Concibe los presupuestos participativos como “una herramienta de democracia participativa directa y deliberativa a través de la cual la ciudadanía ejerce su derecho a participar en el diseño, decisión, ejecución y seguimiento de las políticas municipales” (Espinar, Presupuestos participativos y planificación descentralizada, 2016b).

Tabla 34: TABLA DE CAMBIO DE LÓGICAS DE LOS PROCESOS REPRESENTATIVOS A LOS PARTICIPATIVOS

| ELEMENTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS                        | ELEMENTOS DE LOS PROCESOS REPRESENTATIVOS         |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Planificación participativa                                     | Gestión eficiente                                 |
| Construcción colaborativa de problemas (autodiagnósticos)       | Diagnósticos técnicos                             |
| Creatividad colectiva (construcción colaborativa de soluciones) | Número de votos obtenidos<br>Número de propuestas |
| Criterios de evaluación de iniciativas                          | Subsidiariedad                                    |
| Deliberación                                                    | Control político                                  |
| Priorizaciones                                                  | Votaciones<br>Número de personas que votan        |
| Herramientas digitales como apoyo a las presenciales            | Internet como herramienta principal y autónoma    |
| Seguimiento ciudadano                                           | Seguimiento técnico                               |
| Auto-Evaluaciones                                               | Memorias técnicas                                 |
| Grupos motores                                                  | Equipos técnicos                                  |
| Asambleas                                                       | Número de personas                                |
| Foros, observatorios...                                         | Consejos territoriales y sectoriales              |
| Cogestión y autogestión                                         | Ejecución                                         |
| Autorreglamentos                                                | Reglamentos                                       |

Fuente: Espinar, 2016a.

Espinar explicita con la tabla que los presupuestos participativos suponen un cambio de lógica relación a la democracia representativa y a las formas de ejercer las políticas públicas locales hasta la actualidad.

Este cambio de lógica se sustenta en la idea de que:

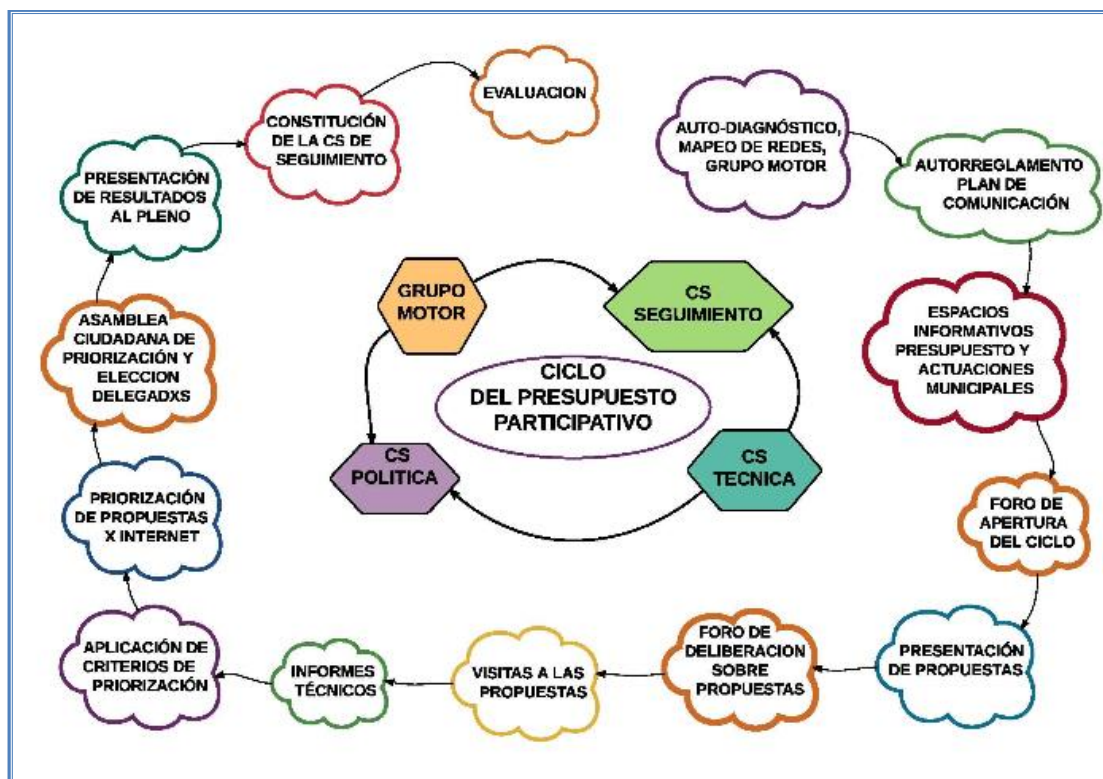
La participación de la ciudadanía en los asuntos comunes, dedicando su tiempo, sus conocimientos, su creatividad, es algo muy diferente a la participación de la ciudadanía en los procesos electorales. Los objetivos, los contenidos, las formas y los métodos no se parecen en nada y, por eso mismo, no podemos valorarlas ambas con los mismos criterios.

Hemos de acostumbrarnos, pues, en los procesos participativos, a hablar de calidad de propuestas y de autoorganización ciudadana, dejando los números, las cantidades, para los procesos electorales (Espinar, 2016a, pág. 5).

Espinar considera que los presupuestos participativos deben orientarse por los principios de la Declaración de Bogotá. De dicha declaración, Espinar destaca ciertos requisitos que deben cumplir los presupuestos participativos: vinculante, autorreglamentado, incluyente, deliberativo y de democracia directa. También añade el enfoque de género, no incluido en la Declaración de Bogotá (Espinar, 2016a).

Como metodología para los presupuestos participativos, Espinar propone seguir el siguiente ciclo basado en el enfoque de la sociopraxis.

Ilustración 34: CICLO METODOLÓGICO ANUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SIGUIENDO EL ENFOQUE DE LA SOCIOPRAXIS



Fuente: Espinar, 2016a.

En relación al ciclo y teniendo en cuenta el carácter procesual, transformador, innovador y pedagógico de este tipo de procesos, su autora recalca que:

Lo importante es que se tengan claros los momentos de todo el ciclo, que se tengan claros los objetivos de cada uno de ellos y se expliquen claramente porque, insistimos, los procesos participativos tienen una función pedagógica que no se sostiene si las personas que participan no saben por qué se hacen las cosas de una determinada manera y en un determinado momento.

En cualquier caso, y para cualquier proceso, hay que recordar que los tiempos de la participación ciudadana no son los tiempos de la administración, y que es ésta la que tiene que irse adaptando.

En este sentido, hay que entender el ciclo como el espacio formativo por excelencia, donde todas las personas implicadas, las que tienen cargos políticos, las que trabajan en el ayuntamiento, las que participan de forma organizada o no organizada en el proceso, van a ir adquiriendo conocimientos y habilidades de forma colectiva.

Lo que no quita para que, en determinados momentos, especialmente al inicio y el final del ciclo, se realicen sesiones específicas con distintos sectores para reflexionar en común sobre los aprendizajes (Espinar, 2016a, pág. 4).

En este documento no se describirán y analizarán cada uno de los elementos de la metodología propuesta por Espinar, pero si algunos de ellos que podrían considerarse más innovadores o relevantes. Dichos elementos son:

- 1) Voluntad política: la voluntad política ha de ser un compromiso sincero y explícito de la totalidad del Equipo de Gobierno y los técnicos municipales (y si es posible también la de todos de los grupos políticos existentes) por respetar los mecanismos de participación y las decisiones ciudadanas que se dan a lo largo del proceso. Esto incluye determinar previamente un monto (cantidades y partidas específicas) a los presupuestos participativos, y que lo deseable es que dicha cantidad vaya en aumento a lo largo de todos los años. Otros dos compromisos políticos fundamentales antes de iniciar el proceso es garantizar, en primer lugar, que las propuestas finalmente decididas se ejecutarán en el tiempo y modo que se acuerden y, en segundo lugar, que se destinarán los recursos técnicos, formativos y comunicativos necesarios para el desarrollo y promoción del proceso.
- 2) Estrategia o Plan de Comunicación y Participación: se elabora partiendo de un mapeo de recursos, y tiene como objeto asegurar una correcta información y transparencia a lo largo de todo el proceso, además de una implementación exitosa de cada una de las etapas, empezando por la conformación de los órganos de trabajo, el auto-diagnóstico y el auto-reglamento.
- 3) Auto-reglamento: Al ser un proceso auto-reglamentado, hay que aspirar a que la ciudadanía vaya cada vez más liderando la necesaria labor de establecer las normas que regirán el proceso. Según Espinar, para ello habrá que tener en cuenta el territorio, las personas participantes, los espacios de deliberación y de decisión, los espacios de trabajo, las propuestas (cómo y cuántas se pueden hacer, cómo las votamos...), los criterios de justicia social y equilibrio territorial que queramos aplicar, la articulación con otros espacios de participación existentes, la evaluación del proceso, el seguimiento de los acuerdos, etc. Los auto-reglamentos tienen que ser dinámicos, como los propios procesos participativos, y por ello requieren de forma participativa ser evaluados anualmente y actualizados en cuanto se considere oportuno.<sup>93</sup>
- 4) Órganos de trabajo: En esta propuesta metodológica de ciclo para los presupuestos participativos se sugiere la creación de cinco órganos de trabajo: Comisión técnica, Comisión política, Grupos Motores, Asambleas y Comisión de Seguimiento. En los tres últimos órganos citados es donde pueden participar todo aquel ciudadano/a interesado en el proceso. Según Espinar:

---

<sup>93</sup> Un auto-reglamento destacable y pionero en España fue el Auto-reglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, cuya primera edición corresponde al año 2004. Al igual que en el caso de Sevilla, otras experiencias realizadas por CIMAS donde también se ha tenido en cuenta el método de la sociopraxis y que ha contado con un auto-reglamentos han sido los Presupuestos Participativos de Mejorada del Campo (Madrid). Muchas más experiencias han optado por establecer más recientemente auto-reglamentos, como en el caso de los Presupuestos Participativos en Alicante (2016), Reinoso (2017), etc.

Los Grupos Motores se constituyen con personas voluntarias de los diferentes barrios/distritos/zonas, con ganas y tiempo para trabajar de forma más continuada en el proceso, según su disponibilidad, actitudes, capacidades y formación. Personas que quieran aprender estos dispositivos participativos, sin protagonismo ni rivalidades, y que serán el núcleo metodológico del proceso. Un grupo siempre abierto a incorporaciones, que se va conformando de forma natural, a lo largo del tiempo (Espinar, 2016a, pág. 2).

Las Asambleas son los espacios principales de trabajo y toma de decisiones en un ámbito territorial específico (barrio, distrito,...), y siempre se utilizan en ellas técnicas grupales como las que propone la sociopraxis.

Por último, la Comisión de Seguimiento se conforma una vez que ya se han decidido las propuestas que serán ejecutadas. Se conforma con delegados elegidos en cada Asamblea, que se encargarán de monitorizar la ejecución de las propuestas que han sido decididas por la ciudadanía y posteriormente aprobadas por el Pleno municipal.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento en este apartado, a continuación se describirá y analizará la aplicación de un método participativo que mantiene similitudes con la sociopraxis y que se aplicó el caso de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla que se implementaron entre los años 2003 y 2009.<sup>94</sup>

### **6.3 Descripción y análisis del caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla (2003-2011)**

No cabe duda que hasta la actualidad este es el caso de presupuestos participativos en España que más ha sido estudiado hasta el momento.<sup>95</sup>

En este apartado no se pretende hacer una descripción y un análisis exhaustivo de los presupuestos participativos de Sevilla. Solamente se pretende aprovechar la información de diversos estudios realizados para aportar algo más de información y análisis al objeto de esta tesis, que son las dificultades e incertidumbres que se presentan en los procesos de coproducción de políticas públicas locales. Esto se debe no solamente a la importancia que en su origen en el año 2003 tuvo la experiencia por ser la primera ciudad española de gran

---

<sup>94</sup> La principal diferencia del método participativo que se aplicó en Sevilla respecto a la sociopraxis es que, como es muy habitual en los procesos de presupuestos participativos, no se le dio suficiente importancia a la realización de auto-diagnósticos en profundidad con devoluciones. En este sentido, destacar que, según Villasante, en la experiencia de Sevilla no se realizaron sociogramas, multilemas y flujogramas.

<sup>95</sup> Como ha mostrado el Gráfico 12, el caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla no es el único donde se han utilizado métodos relacionados con los planteamientos de la sociopraxis. También existen casos posteriores al de Sevilla, entre los que se incluyen experiencias en las que igualmente ha intervenido el Observatorio Internacional CIMAS y que siguen aún vigentes. Por ejemplo, los Presupuestos Participativos de Mejorada del Campo (2011) y los Presupuestos Participativos de Valladolid (2017).

tamaño en realizar los presupuestos participativos, sino también al empeño de sus promotores (especialmente por parte de los técnicos externos más que del Ayuntamiento) de generar vínculos entre la experiencia y diversos ámbitos académicos y científicos (Universidad Pablo Olavide, Universidad de Sevilla, UCM,...), y con redes internacionales de expertos y municipios interesados por los presupuestos participativos.<sup>96</sup>

Las fuentes para desarrollar este apartado han sido diversas. Por un lado, la descripción y análisis que en distintos momentos realizan los profesionales que diseñaron y gestionaron la parte metodológica del proceso.<sup>97</sup> Por otro, investigadores generalmente del ámbito académico universitario que han contribuido al estudio y análisis de esta experiencia. En este sentido, caben mencionar documentos consultados que fueron elaborados a raíz de acuerdos y firmas de convenios de colaboración entre la Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla y distintas universidades en el marco de los presupuestos participativos:

- 1) Instituto IEPALA-Rafael Burgaleta de la UCM: Dicho instituto aporta el personal técnico externo para el diseño y la gestión metodológica del proceso desde el 2003 al 2008 con profesionales coordinados por Villasante, del Observatorio Internacional CIMAS.
- 2) Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla<sup>98</sup>: se encargarán de una investigación para “estudiar el comportamiento de la organización municipal y, más concretamente, el papel de sus funcionarios y técnicos en los Presupuestos Participativos en tanto que mediadores entre los dirigentes políticos y la ciudadanía” (Hernández Ramírez, Manjavacas, & Moreno, 2006, pág. 145).
- 3) Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla. El Grupo de Investigación “Educación de Personas Adultas y Desarrollo” creará un equipo de presupuestos participativos con población infantil y juvenil denominado “Laboraforo”

---

<sup>96</sup> En cuanto a dichas redes, destacar por ejemplo la iniciativa por parte de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla de celebrar anualmente desde el año 2003 unas Jornadas Internacionales de presupuestos participativos. Respecto a redes de municipios, mencionar la participación de Sevilla en la creación de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos en el año 2008 en Antequera.

<sup>97</sup> Por ejemplo, mencionar el artículo “La pedagogía de la decisión” escrito el año 2006 e incluido en un libro que tiene el mismo título. Los autores del artículo son los siguientes técnicos y políticos vinculados al proceso: Virginia Gutiérrez Barbarruso, Paula Garvín Salazar, Joaquín Recio Martínez, María Bastante Fernández y María Eugenia Cáceres Carmona. También se ha tomado como fuentes otros documentos elaborados por técnicos del proceso como el “Manual de los presupuestos participativos” (año 2008) y la “Ficha técnica de la Red CIMAS” elaborada el año 2011 (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

<sup>98</sup> En el año 2006 Isidoro Moreno Navarro, Javier Hernández Ramírez y José María Manjavacas Ruiz escriben un artículo en el libro “La pedagogía de la decisión” titulado “los técnicos municipales en los presupuestos participativos”. Posteriormente, en el año 2012 Manjavacas presenta una tesis doctoral con el título “Los presupuestos participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas” (Manjavacas, 2012) y el mismo autor en el año 2015 escribe un artículo titulado “Experiencias de presupuestos participativos en Andalucía: una necesaria reflexión crítica” (Manjavacas, 2015)

(Carrasco Calero, Limón Domínguez, Rubio Juárez, Ruiz Morales, & Valderrama Hernández, 2006)<sup>99</sup>

- 4) Aula de Derechos Humanos “José Carlos Mariátegui” de la Universidad Pablo de Olavide. Se conforma un grupo de investigación encargado de hacer el seguimiento y evaluación del proceso de los Presupuestos Participativos y sus resultados, en cuanto a que esta práctica supone una innovación en el ámbito de la gobernanza democrática local.<sup>100</sup>

Una última fuente utilizada han sido los análisis sobre los presupuestos participativos de Sevilla realizados por personas como Giovanni Allegretti, Javier Navascués y Ángel Luis Álvarez Abuja, que fueron unos de tantos ponentes asistentes a la Jornadas que cada año organizó sobre esta temática la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.

### 6.3.1. El proceso

En el año 2003 se celebran elecciones municipales y en la ciudad de Sevilla se constituye un gobierno de coalición entre PSOE e IU. Los presupuestos participativos de Sevilla surgen en el año 2003 tras con la firma de un convenio entre la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, dirigida por Paula Garvín Salazar, y el Instituto Universitario IEPALA-Rafael Burgaleta de la UCM. Dicho instituto aportará un equipo técnico externo coordinado por Tomás R. Villasante, profesor de la UCM y que trabajar en la Oficina de los Presupuestos Participativos que el Ayuntamiento crea en Sevilla.<sup>101</sup>

Este equipo será el encargado de diseñar el proceso metodológico e implementarlo en colaboración con los técnicos municipales de los años 2003 al 2007, aunque la experiencia dura hasta 2011, año en el cual se celebran las elecciones municipales y surge un nuevo equipo de gobierno de diferente signo político. Como se ha comentado anteriormente, en el momento inicial la Delegación de Participación Ciudadana también firma convenios para otras cuestiones específicas de los Presupuestos Participativos con la Universidad de Sevilla (Departamento de Antropología y Facultad de Educación) y con la Universidad Pablo Olavide (Aula de DDHH “José Carlos Mariátegui”).

En términos metodológicos, el presupuesto participativo de Sevilla tiene influencia en sus orígenes en el modelo de Porto Alegre y otras iniciativas españolas que comenzaron con

---

<sup>99</sup> La fuente consultada en relación a este equipo ha sido su artículo titulado “Democracia participativa: de los presupuestos a los supuestos participativos en la Ciudad de Sevilla”, e incluido en el libro colectivo del año 2006 que ya ha sido mencionado en las anteriores notas al pie de página.

<sup>100</sup> Las fuentes consultadas procedentes son unos artículos de los años 2006 (Barragán, Herrera, Lorente, Medina, & Sabariego, 2006), 2014 (Barragán, Sanz, & Romero, 2014) y 2016 (Barragán, Sanz, & Romero, 2016), además de un Informe del año 2011 (Barragán, Sanz, & Romero, 2011). En todos ellos escribe Vicente Barragán Robles.

<sup>101</sup> Los otros profesionales que componen el equipo técnico externo en ese momento son: Virginia Gutiérrez Barbarrusa, Joaquín Recio Martínez, María Bastante Fernández y María Eugenia Cáceres Carbona.

anterioridad, especialmente las experiencias de Cabezas de San Juan (2000) y Rubí (2002) (Allegretti G., 2004).

Posteriormente, el Presupuesto Participativo fue adaptándose cada vez más a la idiosincrasia del contexto y a las circunstancias particulares que se iban presentando, terminando así por generar un modelo propio (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009), pero siempre intentando mantener un enfoque fiel a la metodología de la IAP (Manjavacas, 2012) y a la sociopraxis.

Las cuestiones metodológicas y de procedimiento han ido variando a lo largo de los 8 años de duración de la experiencia de los presupuestos participativos de Sevilla (2003-2011). Los rasgos metodológicos que se describen a continuación pueden considerarse como los más relevantes y característicos de los presupuestos participativos de Sevilla, y han estado presentes a lo largo de gran parte de este periodo de tiempo, eso sí, con momentos de mayor o menor intensidad... Antes de pasar a su descripción resulta conveniente aclarar la forma en la que se articulan todos estos dispositivos tecnológicos a través de dos aspectos: la división territorial utilizada y el calendario de actividades.<sup>102</sup>

La división territorial se compone de 22 zonas, a partir de los 11 distritos municipales. Cada zona tiene: Primero, una Asamblea, que constituye la base universal y directa de los presupuestos participativos. Segundo, un Grupo Motor de naturaleza abierta, que se compone de personas de la zona. Tercero, un Centro Cívico como recurso de trabajo para estos grupos motores. (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009).<sup>103</sup>

La articulación también se produce mediante la puesta en práctica del siguiente calendario anual de actividades:

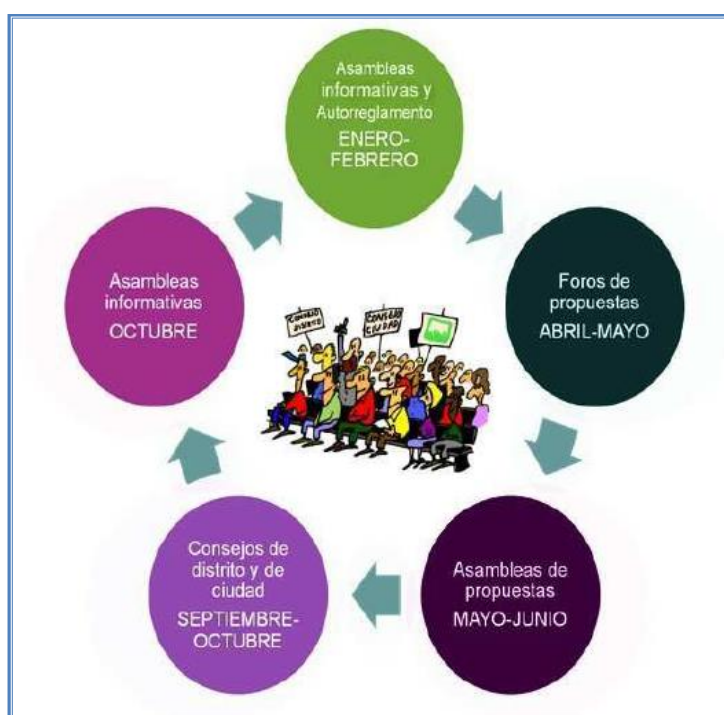
En Diciembre y Enero se evalúa el año, y se puede reformar el Auto-reglamento. De Febrero a Abril se formulan iniciativas de base y se celebran los Foros de debate, en Mayo-Junio se celebran las Asambleas de priorización. En verano se evalúan técnicamente las propuestas y en Septiembre se visitan y coordinan para la ciudad. En Octubre y Noviembre segundas Asambleas y presentación al Gobierno Municipal (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009).

---

<sup>102</sup> Para la descripción de estos dos aspectos y de los dispositivos tecnológicos fundamentales se ha tomado como momento temporal principal el año 2009 por dos motivos: El primero, porque en ese año ya se encontraba ampliamente avanzada la experiencia. El segundo, porque el Manual elaborado por el equipo técnico de la Oficina de los Presupuestos Participativos de Sevilla ha sido una fuente idónea para la obtención de información metodológica, y su año de elaboración fue el 2009.

<sup>103</sup> En los Presupuestos Participativos de Sevilla, donde lo deliberativo y presencial tiene relevancia, resulta lógico en términos metodológicos tener presente la ubicación de los espacios principales de participación, en este caso los Centros Cívicos, a la hora de determinar y delimitar las zonas.

Ilustración 35: CALENDARIO ANUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA



Fuente: Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 20109.

A continuación se pasará a describir y analizar los dispositivos técnicos más característicos de la experiencia de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla.

## 1. Asambleas y Foros de debate

Tanto el Manual como el Autorreglamento de los presupuestos participativos de Sevilla establecen que “el órgano base es la Asamblea de zona, como espacio ciudadano de debate y decisión”. Sin duda, este primer aspecto metodológico destacado aporta al proceso un carácter eminentemente deliberativo y presencial, a diferencia de muchas experiencias de presupuestos participativos puestas en marcha en España a partir del año 2015, donde el componente deliberativo ha perdido mucha relevancia en contraposición con el auge que está teniendo el uso de herramientas digitales.<sup>104</sup> Las Asambleas son los espacios de “democracia directa” y donde se ejerce la reflexión, deliberación y toma de decisiones que serán de carácter “vinculante” tanto para el Ayuntamiento como para los delegados/as ciudadanos elegidos en las Asambleas. Además, en ellas se garantiza una participación igual y universal, basándose en la idea de “una persona, un voto” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 7). Para poder votar en las Asambleas es necesario presentar el DNI o cualquier otro documento identificativo.

<sup>104</sup> En el artículo del periódico “El público” citado a continuación se realiza una breve comparativa entre los presupuestos participativos de Porto Alegre y Madrid, a partir de las opiniones de Pablo Soto (Concejal del Ayuntamiento de Madrid) y Tarso Genro (exalcalde de Porto Alegre) en relación al alcance de la democracia directa y al uso de internet: <http://www.publico.es/internacional/modelo-decide-madrid-funcinaria-porto.html>.

Se celebran al menos tres Asambleas al año en cada zona. Según el Manual de los Presupuestos Participativos, la primera se realiza en torno al mes de Enero y en ella se informa sobre la incorporación en el presupuesto municipal de las propuestas ciudadanas de la edición anterior, y sobre el estado de ejecución de propuestas de años anteriores. Además, cada 2 años se debatirán y votarán posibles enmiendas al auto-reglamento presentadas por los Grupos Motores y la Comisión de Auto-reglamento.

La segunda Asamblea es la considerada como más importante, y suele ser la más multitudinaria (Gutiérrez Barbarrusa, 2011). Se celebra en los meses de Mayo-Junio, y en ella se exponen (“defienden”) las propuestas por parte de sus proponentes, para que posteriormente sean votadas de forma ponderada por los vecinos/as asistentes a la Asamblea.<sup>105</sup> Algunas de estas propuestas serán de competencia distrital y otras de competencia de un área o Delegación municipal. Se pueden consultar los listados definitivos de propuestas por Asamblea en cada centro cívico una semana antes del comienzo de estas Asambleas.

Para finalizar, en esta Asamblea también se procede mediante votación a la elección de los delegados/as de zona, incluyendo en dicha elección criterios de paridad (Navascués, 2006).<sup>106</sup>

En la tercera Asamblea, la cual se realiza en torno al mes de Octubre, se exponen para su aprobación por parte de la Asamblea las propuestas anteriormente votadas después del trabajo realizado por los delegados/as de aplicación de criterios de priorización. También se informa de cómo va el presupuesto participativo del año en curso y de otros años. Por último, señalar que cada dos años se procede a la elección de delegados/as para la Comisión de Autorreglamento.

---

<sup>105</sup> El sistema ponderado en este caso consiste en que cada persona asistente a la Asamblea escribe en la “papeleta de votación” por orden de preferencia las 5 propuestas que le gustaría que se ejecutaran dentro del “ámbito de inversiones y mantenimiento” y otras 5 para el ámbito de los “programas y actividades” (La propuesta en primera opción recibe 5 puntos, la segunda obtiene 4, etc.) (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009). La distinción de estos dos ámbitos a la hora de votar es novedosa e interesante porque, como se comenta en otras partes de esta investigación, existe cierta tendencia general a asociar presupuestos participativos solamente con inversiones y obras públicas.

<sup>106</sup> En el Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla se afirma lo siguiente:

*Cuando ya se han presentado y votado todas las propuestas se pasa a la elección de delegados y delegadas para los Consejos de Distrito y el Consejo de Ciudad. Los delegados y las delegadas del Presupuesto Participativo tienen las funciones de recoger, priorizar y equilibrar las propuestas aplicando unos criterios (recogido en el Autorreglamento) que da como resultado el listado final de propuestas. Unos delegados y unas delegadas trabajan con las propuestas de distrito (hay 11 Consejos de Distrito) y otros delegados y otras delegadas trabajan sobre las propuestas de las áreas de ciudad (Consejo de Ciudad). Son elegidos 6 delegados y delegadas para Consejo de Distrito y 6 delegados y delegadas para Consejo de Ciudad. Al final de su trabajo hacen entrega del Presupuesto Participativo en un acto formal en el Salón Colón al Equipo de Gobierno. Hay que tener en cuenta que se pueden presentar a delegado o delegada aquellas personas que han hecho alguna propuesta o que al menos han defendido una durante la asamblea. Se recomienda que desde los grupos motores se anime a la ciudadanía a ser delegado o delegada, para que cuando llegue el momento de la elección en la asamblea sea más fácil.* (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 26)

Ilustración 36: CARTEL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA



Fuente: Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009

Antes de pasar a describir el segundo elemento característico de los presupuestos participativos de Sevilla, resulta conveniente destacar otro encuentro ciudadano abierto que tiene lugar en cada zona todos los años en los meses de Abril-Mayo. Se trata de los Foros de debate, espacios que se crearon en el segundo año gracias a que evaluando la experiencia se observó la conveniencia de reforzar la comunicación para aclarar más a la ciudadanía los aspectos técnicos del proceso. Los Foros de debate son espacios donde acuden técnicos municipales para asesorar a ciudadanos/as sobre las propuestas que previamente han entregado en papel o en formato digital. Gracias a estos encuentros las personas que han presentado propuestas pueden incluir concreciones y mejoras en las mismas en términos de viabilidad técnica, económica, jurídica. Hay dos tipos de Foros de debates en función de si la competencia de la propuesta corresponde a una Junta de distrito (Foros de Distrito) o a una Delegación municipal (Foros de Ciudad). La información aportada por los técnicos ayuda al mismo tiempo a que una propuesta pueda probablemente obtener más respaldos de otros vecinos/as durante la siguiente actividad a celebrar: la Asamblea de propuestas (Mayo-Junio).

## 2. Auto-reglamento

Otro dispositivo tecnológico innovador y característico de la experiencia de Sevilla es la apuesta por el Auto-reglamento, lo que supone que está elaborado por los propios participantes y no por la Administración local, como sucede en otras partes de Europa a excepción de unos reducidos casos en España, Italia y Portugal (Sintomer, 2005). La idea del auto-reglamento se exporta de la experiencia de Porto Alegre, al igual que el modelo asambleario-deliberativo. (Barragán *et al.*, 2014).

Ilustración 37: INDICE DEL AUTORREGLAMENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA, EDICIÓN 2008-2010

| <b>ÍNDICE</b>                                                                                                                          |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>TÍTULO PRIMERO</b>                                                                                                                  |  |
| <b>DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS. Declaración de principios.....</b>                                                                       |  |
| <b>TÍTULO SEGUNDO</b>                                                                                                                  |  |
| <b>DE LA ORGANIZACIÓN.....</b>                                                                                                         |  |
| <b>Capítulo I. Niveles territoriales.....</b>                                                                                          |  |
| <b>Capítulo II. Estructura organizativa.....</b>                                                                                       |  |
| <i>Sección primera. De las Asambleas de Zona.....</i>                                                                                  |  |
| <i>Sección segunda. Del Consejo de Distrito.....</i>                                                                                   |  |
| <i>Sección tercera. De la Comisión de Ciudad.....</i>                                                                                  |  |
| <i>Sección cuarta. De los Foros.....</i>                                                                                               |  |
| <b>Capítulo III. Grupos de trabajo.....</b>                                                                                            |  |
| <i>Sección primera. De los Grupos Motores.....</i>                                                                                     |  |
| <i>Sección segunda. De la Comisión de Autorreglamento.....</i>                                                                         |  |
| <i>Sección tercera. De Comisión de Seguimiento.....</i>                                                                                |  |
| <b>Capítulo IV. Relaciones de Colaboración entre los Órganos Ciudadanos<br/>    Y los Órganos Municipales.....</b>                     |  |
| <i>Sección primera. De las relaciones de colaboración con las<br/>    Juntas Municipales de Distrito.....</i>                          |  |
| <i>Sección segunda. De las Relaciones de colaboración con los<br/>    Grupos de Trabajo de las Juntas Municipales de Distrito.....</i> |  |
| <i>Sección tercera. De las Relaciones de colaboración con los<br/>    Órganos de Gobiernos Municipales.....</i>                        |  |
| <i>Sección cuarta. De las Relaciones de colaboración con los<br/>    Consejos Sectoriales.....</i>                                     |  |
| <b>TÍTULO TERCERO.</b>                                                                                                                 |  |
| <b>DE LAS PROPUESTAS Y SU PRIORIZACIÓN.....</b>                                                                                        |  |
| <b>Capítulo I. Las propuestas.....</b>                                                                                                 |  |
| <b>Capítulo II. De la priorización de las propuestas.....</b>                                                                          |  |
| <i>Sección primera. De los criterios de Programas y Actividades..</i>                                                                  |  |
| <b>Capítulo III. Cláusulas Generales para Órganos y Grupos de Trabajo.....</b>                                                         |  |
| <b>DISPOSICIÓN FINAL.....</b>                                                                                                          |  |

Fuente: Oficina de Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Sevilla, 2008.

Gutiérrez Barbarrusa afirma lo siguiente al respecto:

Aunque el Auto-reglamento ya se venía haciendo en otras experiencias en Sevilla se le ha dado un impulso decisivo entre las experiencias europeas. Para hacer que el proceso responda más al sentido de la democracia participativa, tenga más transparencia y una mayor legitimidad y aceptación social, se elaboró por parte de los propios ciudadanos organizados en asamblea un reglamento de funcionamiento de los presupuestos participativos, que se revisa periódicamente (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

Asumiendo la dificultad que tiene contar desde el principio del proceso con un número amplio y diverso de ciudadanos/as dispuestos a participar en esa labor, la primera versión del Auto-reglamento se creó con la implicación principalmente de las asociaciones de vecinos de Sevilla: “En su confección inicial (la más dificultosa como es natural) participó el movimiento vecinal organizado que escribió un auto-reglamento de los más completos del Estado español.” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 6).

Se estableció en ese momento que el Auto-reglamento fuera revisado cada año (posteriormente se cambió la periodicidad a 2 años), y de esta manera garantizar su actualización (Barragán *et al.*, 2014).

En términos metodológicos, conveniente que todo reglamento de presupuestos participativos especifique los siguientes aspectos fundamentales: proceso o actividades a realizar, estructura organizativa y criterios de priorización.

En la Ilustración 37 se reproduce el índice del Auto-reglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla correspondiente a la edición 2008-2010. Este fue el último Auto-reglamento que se elaboró. Su extensión era de 24 páginas y tiene origen en el primer auto-reglamento elaborado (año 2004), y que tuvo sucesivos cambios hasta llegar a esta última edición.

### **3. Grupos Motores**

Un tercer dispositivo tecnológico fundamental e innovador de los Presupuestos Participativos de Sevilla son los Grupos Motores, y que responden claramente a una influencia de metodologías como la IAP y la sociopraxis (Barragán *et al.*, 2014). Gutiérrez Barbarrusa, una de las profesionales que desde el inicio formó parte de asistencia técnica externa, valora de la siguiente manera los grupos motores:

Un elemento por el cual los presupuestos participativos de Sevilla han sido pioneros son los Grupos Motores de cada zona. Ante el problema inicial de la falta de técnicos en las zonas para dinamizar este proceso, se llamó a la formación de Grupos Motores de voluntarios de cada barrio que apostasen por un movimiento en pro de estas formas de democracias participativas. Durante los primeros años han sido el más completo y verdadero pulmón para impulsar la experiencia. Por encima de las ideologías o religiones, edades o género, han colaborado en promover las iniciativas de base, en

organizar las Asambleas, y en defender el proceso desde la ciudadanía (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

El Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009) afirma que los Grupos Motores son vecinos/as que participan de forma más activa en los presupuestos participativos. Es un grupo siempre abierto a la participación de cualquier vecino o vecina, y por supuesto no toma decisiones porque esa tarea corresponde a las Asambleas.

Los Grupos Motores disponen de toda la información que se genera en el proceso de Presupuestos Participativos, para posibilitar la transparencia y la participación. Hay grupos motores de zona (territorios) y Grupos Motores temáticos o sectoriales: niños y niñas, inmigrantes, comunicación... Tantos como se quieran constituir para dinamizar y animar a la ciudadanía a decidir y participar por su ciudad. Al igual que las Asambleas, el principal espacio de referencia física de los Grupos Motores son los Centros Cívicos de cada zona. Desde los Centros Cívicos se les proporciona espacios para reunirse y, en algunos casos, el apoyo de un animador/a sociocultural (Villasante, 2015).

Los Grupos Motores ayudan en la organización de las propuestas que han presentado los vecinos/as para que estas lleguen lo más organizadas posibles a las Asambleas. Por ejemplo, convocando talleres con los vecinos/as del barrio para reflexionar sobre las necesidades y potencialidades existentes, y determinar propuestas colectivas para trasladar a las posteriores Asambleas de votación (segundas Asambleas).<sup>107</sup>

También los Grupos Motores dinamizan el barrio para que la gente se informe y facilitar su participación en el proceso.<sup>108</sup>

#### **4. Órganos compuestos por delegados: Consejo de Ciudad, Consejos de Distrito, Comisiones de Seguimiento, Comisión del Auto-reglamento**

Un cuarto dispositivo tecnológico a destacar son los otros órganos de participación existentes, además de las Asambleas y los Grupos Motores. Se trata de: Primero, Consejo de Ciudad y Consejos de Distrito. Segundo, Comisiones de Seguimiento. Tercero, Comisión del Auto-reglamento. Todos ellos están compuestos por ciudadanos/as elegidos como delegados/as

---

<sup>107</sup> En este sentido, en el Manual se incluye una explicación para facilitar a los Grupos Motores y a otros colectivos sociales organizados (centros educativos, comunidades de propietarios y asociaciones de vecinos, entidades sociales,...) esta tarea y que tiene como título “¡¡¡Monta tu propio taller de propuestas!!!” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 18).

<sup>108</sup> La ciudadanía en general suele tener bastantes dificultades en saber qué tipo de propuestas se pueden hacer y cuáles no. En esta labor, juegan un papel destacable los Foros, donde los técnicos aclaran dudas al respecto. Pero como paso previo a los Foros, es fundamental en esta labor la información que previamente aportan los Grupos Motores y los medios de comunicación a disposición del proceso. En el Manual (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 17) se puede consultar el listado difundido de ámbitos temáticos donde hacer propuestas de los 2 tipos posibles (Inversiones y mantenimiento / Actividades y programas) y diferenciando entre las dirigidas a las Delegaciones (nivel ciudad) y a los Distritos (nivel de distrito y barrio).

por votación en las Asambleas. Como en las Asambleas es donde se toman todas las decisiones, la actuación de los delegados/as no es representativa, sino puntual y por mandato imperativo de las Asambleas.

Como afirma el Manual (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009), hay un único Consejo de Ciudad y 11 Consejos de Distrito, y todos ellos están compuestos por delegados/as elegidas en las Asambleas de votación.<sup>109</sup> La labor de los consejos consiste en aplicar durante los meses de septiembre y octubre los criterios de priorización establecidos en el Auto-reglamento. El Consejo de Ciudad trabaja las propuestas dirigidas a las Delegaciones del Ayuntamiento y los Consejos de Distrito las correspondientes a los Distritos. Cada Consejo se encarga de elaborar un listado ordenado o “ranking” de sus propuestas tras haber puntuado cada una de ellas en base a los resultados de las votaciones y la aplicación de los criterios pre-establecidos. A continuación, el personal del ayuntamiento estudia la viabilidad técnica, normativa y económica de las propuestas situadas en primer lugar, y cuantifica el coste de las mismas. Como resultado de ello, se determinan las propuestas que finalmente serán aprobadas por el Pleno Municipal, y por tanto incluidas en el presupuesto municipal para ser ejecutadas.

El propósito de las Comisiones de Seguimiento es que la ciudadanía controle y evalúe la ejecución de las propuestas, y así garantizar en la mayor medida de lo posible que se respeta lo decidido en las Asambleas y posteriormente aprobado por el Pleno Municipal. (Bastante, Cáceres, Garvín, Gutiérrez, & Recio, 2006)

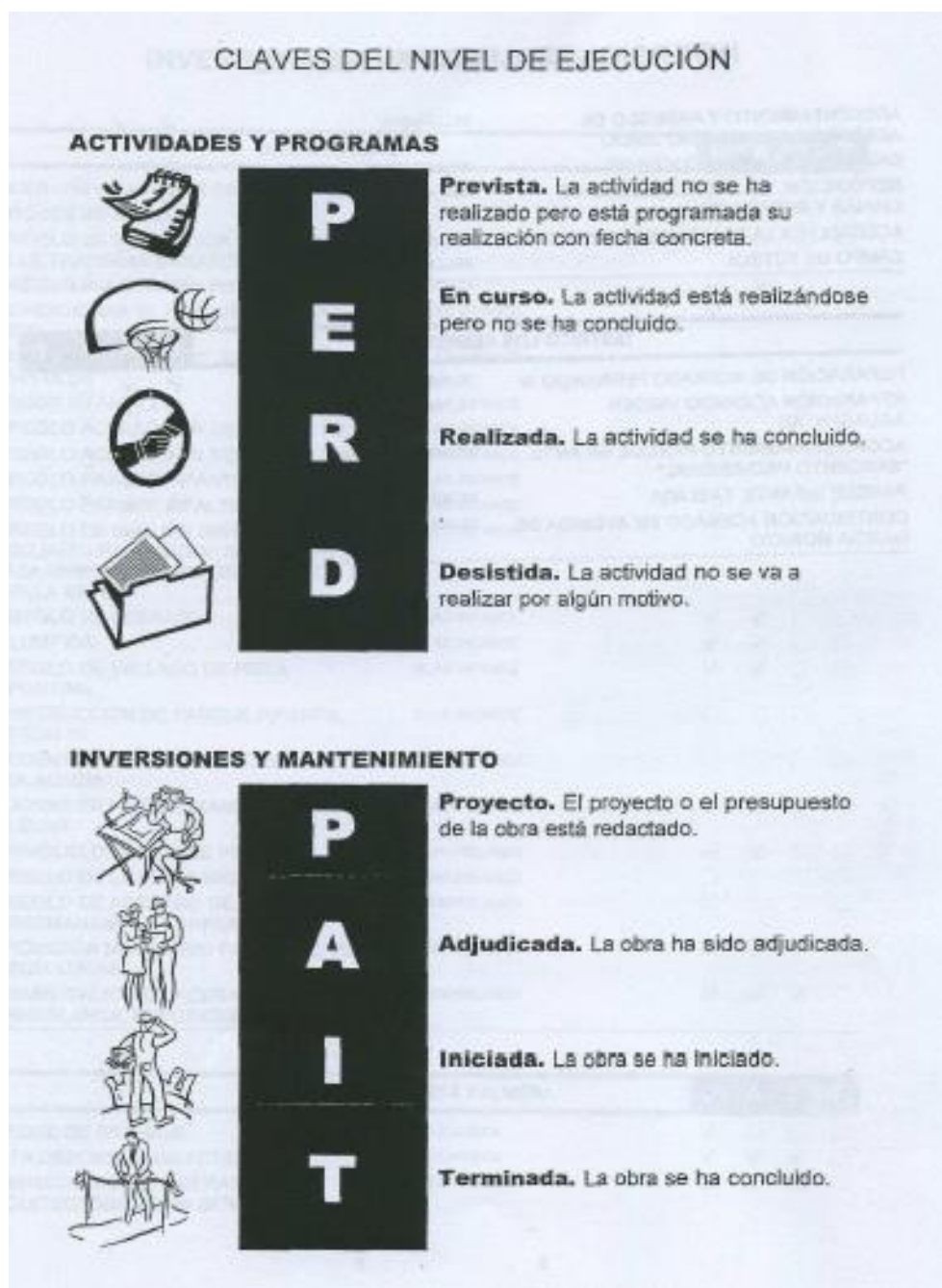
En concreto, serán los delegados/as que han trabajado durante meses en la priorización de las propuestas desde las Comisiones quienes verán cómo se ponen en marcha las actividades y las obras. Junto a ellos, también estarán en esta Comisión de composición mixta (ciudadanía e institución) el personal técnico y los representantes políticos electos de las Delegaciones municipales y los Distritos. La existencia de la Comisión se da por finalizada en el momento en el que concluye la ejecución de las propuestas aprobadas en el Presupuesto Participativo del ejercicio para el que fueron elegidos sus integrantes. (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009)

En el manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla se especifica el método que hay que aplicar para el seguimiento. Entre otras cuestiones, se incluye un contacto directo y permanente con la persona/s proponentes para ajustar las actividades/obras a lo propuesto por ellos, la comunicación constante con los Grupos Motores para que puedan informar sobre la ejecución de las actividades y obras, y las rendiciones de cuantas periódicas a las Asambleas. Además, se hará visible el logo de los presupuestos participativos en todas aquellas obras y actividades que se realicen.

---

<sup>109</sup> El número de Consejos de Distrito coincide con el número de Distritos existentes en la ciudad de Sevilla en ese momento. Teniendo en cuenta que se determinaron 22 zonas para los Presupuestos Participativos, había varios distritos que contaban con delegados/as de más de una zona, como por ejemplo en el caso del “Distrito Este”, al que le correspondían 4 zonas. El Consejo de Ciudad tenía delegados/as de las 22 zonas.

Ilustración 38: HOJA DEL DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO DE LAS PROPUESTAS



Fuente: Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009

Para comunicar los avances en la ejecución de las propuestas, se establecen unos indicadores basados en categorías y dibujos, tal como se muestran en la anterior ilustración. Para las actividades y programas se diferencian 4 niveles: Prevista-En curso-Realizada-Desistida. Los niveles para clasificar el estado de ejecución de las acciones de inversión y mantenimiento son: Proyecto-Adjudicada-Iniciada y Terminada.

Por las funciones que desempeñan, las Comisiones de Seguimiento son “un espacio también de aprendizaje de cómo funciona la administración local, en continuo diálogo entre sus parte

integrantes (personal técnico y funcionario y representantes políticos)” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 12).

## 5. Ficha para la formulación de propuestas

Un quinto dispositivo tecnológico a destacar es el uso de fichas de propuestas para la formulación de iniciativas de base.

Ilustración 39: FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA. EJERCICIO 2009

 **EJERCICIO 2009** NO DO  
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA  
Participación Ciudadana

**FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROponente</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Nombre y apellidos _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| DNI _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Asamblea _____                                                                                                                                                                                                                               |
| Domicilio _____ C.P. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Correo electrónico _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Tfno. Móvil y/o fijo _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>LA PROPUESTA VA DIRIGIDA A</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                              |
| DISTRITO ¿Cuál? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                              |
| DELEGACIÓN ¿Cuál? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                              |
| ASAMBLEA ¿Cuál? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>NOMBRE DE LA PROPUESTA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Breve descripción de la propuesta _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>NIVEL TERRITORIAL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| CIUDAD <input type="checkbox"/> DISTRITO <input type="checkbox"/> BARRIO <input type="checkbox"/> ZONA <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>1- ACTIVIDADES Y PROGRAMAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>2- INVERSIONES Y MANTENIMIENTO</b>                                                                                                                                                                                                        |
| <b>ALCANCE SOCIAL</b><br>¿A qué sector de población va dirigida la propuesta?<br>1.- Mujeres <input type="checkbox"/><br>2.- Infancia <input type="checkbox"/><br>3.- Juventud <input type="checkbox"/><br>4.- Mayores <input type="checkbox"/><br>5.- Inmigrantes <input type="checkbox"/><br>6.- Parados/paradas <input type="checkbox"/><br>7.- Minorías étnicas <input type="checkbox"/><br>8.- Lesbianas, gays, transsexuales y bisexuales <input type="checkbox"/><br>9.- Discapacitados físicos y/o psíquicos <input type="checkbox"/><br>10.- Otros colectivos <input type="checkbox"/> | <b>¿DÓNDE SE VA A REALIZAR?</b><br>(Indique nombre de la vía, ubicación, ...)<br>_____<br><b>LA PROPUESTA ES</b><br>Una inversión u obra<br>-nueva..... <input type="checkbox"/><br>-de mejora o mantenimiento..... <input type="checkbox"/> |
| <b>Otras/otros proponentes</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Nombre y apellidos _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| D.N.I. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Tfno. Fijo y/o móvil _____                                                                                                                                                                                                                   |
| Domicilio _____ C.P. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Correo electrónico _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Nombre y apellidos _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| D.N.I. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Tfno. Fijo y/o móvil _____                                                                                                                                                                                                                   |
| Domicilio _____ C.P. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Correo electrónico _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                              |
| ¿ANEXA DOCUMENTO? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> ¿Cuál? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                              |
| Fecha y firma: _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                              |

Fuente: Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009

La ficha de presentación de propuestas contiene apartados que pueden ser comunes a las fichas utilizadas en otras experiencias de presupuestos participativos, como son la solicitud de los datos personales del proponente/s, el nombre de la propuesta, su ubicación y su descripción. También incluye la posibilidad de anexar algún tipo más de información, y la necesidad de especificar el ámbito territorial al que afecta la propuesta e indicar el tipo de propuesta (si inversión/ mantenimiento o actividad/programa).

El aspecto más novedoso es la solicitud de indicar a qué colectivos sociales va dirigida la propuesta, y entre las opciones dadas se citan colectivos muy diversos, algunos de ellos hasta ese momento no citados de manera tan específica en experiencias de presupuestos participativos: es el caso, por ejemplo, de “inmigrantes, minorías étnicas, lesbianas-gays-transexuales-bisexuales, discapacitados físicos y/o psíquicos, otros colectivos” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 22).

La ficha tenía dos formatos: telemático y papel. En el segundo de los casos la ficha podía entregarse en Centros Cívicos y Juntas de Distrito. Cada ciudadano/a podía rellenar la cantidad de formularios que deseara.<sup>110</sup>

## **6. Criterios de priorización**

Un sexto dispositivo tecnológico son los criterios de priorización, los cuales se aplican después de la celebración de las Asambleas de votación. A lo largo de los años los criterios se han mantenido fieles a los principios iniciales de Justicia Social, pero su forma de aplicarlos se ha ido adaptando a unos procedimientos de cálculo cada vez más sencillos y concretos. Procedimientos que además han ido dando menos margen a la subjetividad y permitiendo una mayor compatibilización entre los resultados de dichos cálculos y los resultados de las votaciones previas (Barragán *et al.*, 2014).

Como ya se ha comentado anteriormente, los delegados/as ordenan dichas propuestas asignando puntuaciones de acuerdo con los criterios establecidos en el Auto-reglamento y con los resultados obtenidos en las votaciones.

Continuando con la información aportada por el Manual, los criterios de priorización se aplican asignando a cada propuesta una puntuación del 0 al 100. Hay tres tipos de criterios de priorización:

- Comunes a todas las propuestas (Hasta 60 puntos): Estos criterios pretenden favorecer, por un lado, a las propuestas que benefician a una mayor cantidad de habitantes en proporción al total del Distrito / Ciudad (hasta 30 puntos) y, por otro, favorecer a barrios y zonas cuya situación socioeconómica sea peor (hasta 30

---

<sup>110</sup> En algunos casos de presupuestos participativos no se permite al ciudadano/a presentar más de una propuesta. Es el caso, por ejemplo, de la experiencia piloto de Presupuestos Participativos de Las Rozas de Madrid del año 2018.

puntos). Ambas cuestiones se determinan con cálculos específicos que tienen como fuentes las estadísticas del Ayuntamiento.

- Específicos para propuestas de inversión y mantenimiento (Hasta 40 puntos): Aquí, junto a la información del planeamiento municipal, los delegados/as visitarán con técnicos municipales el lugar donde se hace la propuesta y evaluarán los criterios personalmente y de forma cualitativa, no cuantitativa. Para determinar la puntuación deben tener en cuenta los siguientes criterios: Primero, la propuesta atiende una necesidad básica. Segundo, la propuesta mejora la calidad y accesibilidad de un equipamiento o espacio público. Tercero, otras mejoras como la sostenibilidad ambiental o la mejor utilización de los bienes y espacios públicos, etc. Cuarto, la contribución de la propuesta a la mejora de una zona (propuestas que, con independencia de que atiendan una necesidad básica o sean solamente una mejora, contribuyan a mejorar la situación global de una zona o territorio).
- Específicos para propuestas de actividades y programas (Hasta 40 puntos): Un criterio que se aplica para este tipo de propuesta hace referencia a: Primero, la población beneficiaria (Hasta 25 puntos). Se asignan 5 puntos por cada colectivo destinatario citado en el formulario al que atiende la propuesta. Segundo, facilita la comunicación entre zonas y grupos sociales. Tercero, promueve la integración, la diversidad, la tolerancia, la interculturalidad y la identidad andaluza. Cuarto, fomenta nuevas formas de cultura. Quinto, favorece un tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido.

Una vez calculado el total de puntos de una propuesta, el voto ponderado que alcanzó en la Asamblea se multiplica en un tanto por ciento igual a la suma de los puntos de los criterios.

Cabe señalar que el propio Auto-reglamento prevé la alteración del orden de propuestas establecido en la aplicación de criterios de priorización por razones de equilibrio territorial en los casos excepcionales en que el dinero consignado por el Ayuntamiento para los Presupuestos Participativos fuera insuficiente para asegurar la ejecución de al menos una propuesta por Distrito y Zona (Barragán *et al.*, 2014).

## **7. Género, infancia y juventud**

Un séptimo y último dispositivo tecnológico que debe señalarse es la promoción en el proceso de aspectos de género, infancia y juventud de manera innovadora. En cuanto al primero de los aspectos, cabe destacar el establecimiento de la paridad de hombres y mujeres en los órganos de participación, y la inclusión de cuestiones de género en la construcción de propuestas. Ambas cosas se hacen por la iniciativa no de la administración, sino de organizaciones feministas que participan activamente desde el inicio hasta el final del proceso:

Desde el inicio de los presupuestos participativos la Plataforma 8 de Marzo, una de las redes más amplia y numerosa de organizaciones de mujeres de Sevilla, participa con

entusiasmo en la elaboración del primer auto-reglamento. Su impronta más relevante es sin duda el establecimiento de la paridad de hombres y mujeres como principio fundamental de aplicación en todos los grupos de trabajo y órganos. Así como su presencia activa en las Asambleas de zona con sus iniciativas con perspectiva de género (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

En relación a la promoción de la participación de la infancia y la juventud, un aspecto fundamental para llevarlo a la práctica ha sido, por un lado, establecer factores específicos en los criterios de priorización, y por otro, interactuar y hacer partícipes del proceso a niños/as y jóvenes de dos maneras: en un primer momento, acudiendo a los espacios donde se encuentran y, posteriormente, integrándolos en las dinámicas de los diferentes órganos participativos, a veces incluso como delegados/as:

También de forma paralela se crearon dentro de las asambleas sectoriales espacios de participación destinados a la población infantil y juvenil. Se han incluido propuestas de niños entre 5 y 12 años, aprendiendo ellos también el valor de la participación. Y en varias de las Asambleas de zona han salido Delegado/as jóvenes para llevar adelante sus propuestas del Colegio o del barrio (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

Las formas de contactar e implicar inicialmente a “aquellos colectivos y personas que por lo general permanecen excluidos o sub-representados de los procesos de toma de decisiones” (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2009, pág. 7) fueron muy diversas (Carrasco *et al.*, 2006).

### **6.3.2. Resultados y evaluación**

Según los autores Barrugán, Sanz y Romero (2014), tras siete años de presupuestos participativos en Sevilla, estos consiguieron su consolidación e identidad propia. Por otro lado, Villasante hace mención a la repercusión e influencia que en esos momentos tuvieron los Presupuestos Participativos de Sevilla:

*En el año 2006 gana una Mención de Honor como Buena Práctica otorgada por la OIDP (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa). Ha sido referente para otras experiencias, singularmente para las más de 20 desarrolladas en la provincia de Málaga en años posteriores. Otra transferencia es la participación de Sevilla en la elaboración de la Declaración de Antequera: la creación de una Red Estatal por los Presupuestos Participativos. (Villasante, 2015, pág. 180)*

El proceso finaliza en el año 2011 tras la decisión de no continuar que adopta el nuevo equipo de gobierno que gana las elecciones municipales ese año. Desaparecida la voluntad política, la existencia de un Auto-reglamento y de Grupos Motores son factores que, como señala Gutiérrez (2011), pueden ayudar a la sostenibilidad del proceso, aunque en esta ocasión no lo lograrán:

“La sostenibilidad del proceso se garantiza en gran medida por la existencia de un auto-reglamento que se renueva por los propios participantes, y los años ya de experiencia de

los Grupos Motores que son el movimiento que los sustenta (junto con el propio gobierno municipal)” (Gutiérrez Barbarrusa, 2011).

En la descripción que anteriormente se hizo del método de la sociopraxis ya se comentó la conveniencia para un proceso participativo de constituir Grupos Motores, y que además sean lo más operativos posibles. En los presupuestos participativos de Sevilla una primera tarea metodológica fue la formación-acción con estos grupos de zona, por ejemplo haciendo unos mapeos o socio-gramas de los actores de cada barrio, para ver a quién se estaba llegando y a quienes no para implicarse en las propuestas desde la base (Villasante, 2015). La iniciativa de analizar en todo momento de un proceso quiénes están ausentes de él usando técnicas como el sociograma es muy poco habitual, pero sin embargo muy pertinente en términos estratégicos y de mejora para un proceso. Gracias a ello, el proceso se enriqueció al incluir en él una mayor diversidad de actores sociales de la que se podía esperar: la Federación de Vecinos de la Ciudad, la Red de Mujeres 8 de Marzo, colectivos de inmigrantes, de LGTB, etc. además de diversas comunidades educativas:

Un caso especial y muy notorio fue el desarrollo del proceso con niños/as y adolescentes, que desde el “Laboraforo” (Facultad de Educación de la U. de Sevilla) consiguieron dinamizar un número muy importante de colegios públicos. Tanto motivando a profesores y padres, como a los propios alumnos que en muchos lugares consiguieron sacar priorizadas sus propuestas, y ser delegados/as de la propia zona y hasta de Ciudad. En cada colegio los participantes hacían una propuesta para el presupuesto del propio centro para el año siguiente, y otra para el barrio. (Villasante, 2015, pág. 177)

Otro aspecto a señalar a la hora de evaluar la experiencia es que la participación en este tipo de iniciativa está supeditada en gran medida a que las decisiones finalmente sean llevadas a la práctica. Esta ejecución es la que da credibilidad del proceso. El slogan principal utilizado durante el proceso, “lo dicho, hecho”, surge a propósito de esta convicción. Los autores Barragán, Sanz y Romero reflexionan lo siguiente al respecto:

A lo largo del proceso sevillano no pocas veces se ha puesto el acento sobre este aspecto ejecutorio. No obstante, como proceso administrativo que es, debemos tener en cuenta que la administración se ve marcada por unos tiempos y procedimientos. Estas dificultades tienen que hacerse presentes a la ciudadanía desde el comienzo del proceso para que los posibles contratiempos no devengan en desconfianzas. Igualmente, la administración no puede escudarse en su naturaleza para eludir sus responsabilidades con la experiencia participativa. Esta situación es un equilibrio difícil de tratar por los presupuestos participativos. No obstante, lo que queremos destacar en este apartado es que la devolución de información, como la rendición de cuentas, tiene que velar por equilibrar estas solicitudes de la ciudadanía, con los pormenores de la ejecución administrativa (Barragán *et al.*, 2011).

Estas cuestiones se abordaron en Sevilla a través de algunos de los dispositivos tecnológicos anteriormente citados como, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento y las Terceras Asambleas, donde se realizaba la rendición de cuentas anual.

Respecto al auto-reglamento, a pesar de ser una norma sin carácter legislativo, con su elaboración, se pudo comprobar el potencial de la ciudadanía implicada en este proceso para

reconfigurar las estructuras tradicionales para la participación desde la participación, desarrollando y profundizando en el concepto clásico del término. (Barragán *et al.*, 2014)

En relación a la elaboración del primer auto-reglamento, Navascués (2006) reconoce las dificultades que inicialmente hubo a la hora de determinar el rol que debería desempeñar en el proceso el movimiento asociativo en general, y de manera especial las Asociaciones de Vecinos (AAVV).

Estas últimas tenían en esos momentos una importante presencia reglamentaria en distintos órganos de participación ciudadana y en las Juntas de Distrito, así como influencia en los partidos del gobierno municipal, sobre todo en el PSOE pero también en IU. Todo esto atribuía a las AAVV cierta capacidad de incidencia en las decisiones políticas. El dilema se establecía entre desarrollar el proceso al margen de las AAVV o atribuirles un papel en el mismo. Los antecedentes (Porto Alegre, Córdoba, Puente Genil,...) eran contradictorios para atender el propósito del proyecto de incorporar en él a las personas no asociadas sin que esto supusiese entrar en confrontación con las AAVV. La solución adoptada fue que la toma de decisiones recayera sobre el sistema de asambleas territoriales ya descrito, y donde se elegirían un mismo número de delegadas y delegados que siempre actuarían en base a las decisiones tomadas en dichas Asambleas y a los principios (mandato imperativo, rotación, incompatibilidad, paridad,...) y criterios de priorización establecidos en el Auto-reglamento.

Además, como ya se ha comentado, se puso mucha atención a los grupos motores, a cuya constitución se invitó en primer lugar a las asociaciones y colectivos, tanto tradicionales como "críticos" (Navascués, 2006).

Este autor señala otro aspecto que fue conflictivo en la configuración del primer Auto-reglamento. Para la creación de este Auto-reglamento los grupos motores convocaron una ronda inicial de asambleas bajo el lema "tienes una cita con tu ciudad" en las que se eligieron dos personas por cada una de ellas, las cuales quedaron comisionadas para consensuar un reglamento que regiría el proceso. Navascués da su siguiente interpretación sobre el conflicto acontecido:

Estas treinta personas elaboraron un texto en el que se sancionaba un sistema estrictamente paritario de delegadas y delegados con mandato imperativo y no reelegibles, un conjunto de criterios que buscaban conjugar el peso del voto popular con políticas redistributivas y de discriminación positiva hacia los barrios y los sectores sociales más desfavorecidos y el compromiso del gobierno municipal de aceptar la distribución de fondos que surgiera del proceso.

Puesto que tradicionalmente el reparto de los presupuestos de los distritos ha sido el mecanismo a través del cual se ha articulado la red de influencias y relaciones mutuas entre el movimiento asociativo y los partidos políticos, este autorreglamento cuestionaba la práctica tradicional. Por otra parte, dejaba al descubierto la indefinición reglamentaria de las Juntas Municipales que formalmente carecen de competencias a la hora de distribuir el presupuesto del distrito pero que en la práctica son el lugar donde se legitimaba el reparto de fondos en función de la correlación de fuerzas existente. Todo esto provocó una fortísima resistencia por parte de un sector del PSOE a aceptar el procedimiento que las y los delegados de la Asamblea habían elaborado.

Al calor de esta resistencia la oposición de derechas municipal (PP y PA) cargó contra el proceso argumentando que era anticonstitucional, que suponía una dejación de sus responsabilidades por el gobierno municipal, que era un "peaje" que se pagaba por el PSOE al "radicalismo" de IU,... La prensa local, conservadora, amplificó esta campaña con el efecto imprevisto de hacer más conocido el presupuesto participativo por la polémica desatada.

La crisis se convirtió en un pulso político que al final se resolvió mediante un acuerdo en el que se le permitía a las Juntas Municipales de distrito reservar una parte de su presupuesto como gasto ineludible que no podía discutirse, lo que se denominó "gastos fijos". Dicha parte incluía, además del gasto en personal y el ordinario de funcionamiento, una reserva en previsión de "imprevistos" y de "compromisos previos adquiridos". Se alcanzó un compromiso político por el cual nadie se reservaría más de un 50% del total disponible por este concepto. El distrito Sur, gobernado por IU, puso a debate prácticamente la totalidad de los fondos disponibles. A cambio de este compromiso, el auto-reglamento le da a los delegadas y delegados la capacidad de supervisar la ejecución real del gasto y se mantenían el resto de características del proceso como la paridad, la rotación, el mandato imperativo, etc. (Navascués, 2006, págs. 79-80).

Se ha considerado oportuno citar este hecho no tanto con el propósito de intentar demostrar erróneamente que fue el único conflicto destacable durante los 7 años de vigencia de los presupuestos participativos, o que el conflicto quedó completamente resuelto y que no tuvo mayor incidencia posterior en el proceso. Lo relevante de la información que se obtiene de este hecho y otros similares es que este tipo de procesos transcurren y vienen muy determinados por las interacciones que se dan en ese momento y otros anteriores entre los diferentes actores sociales presentes en la comunidad y sus intereses.

En estas interacciones hay variables determinantes como los vínculos de afinidad, indiferencia o conflictividad existentes entre actores, los tipos de poderes con los que cuentan cada uno y su posicionamiento inicial hacia el nuevo proyecto y los actores identificados como promotores del mismo. Estas cuestiones fundamentales para evaluar y reconducir la marcha del proyecto por parte del equipo técnico (e incluso también de los grupos motores) pueden ser más fácilmente reconocidos y analizados a través de la técnica del sociograma, una técnica muy utilizada en la sociopraxis. La realización de dichos mapas de redes sociales a partir de hechos como el descrito servir como analizadores construidos claves debido a que su intensidad y relevancia activó y puso de manifiesto las posiciones, relaciones y poderes de un gran número de actores. En ocasiones, estos analizadores son sucesos del pasado, y pasan a denominarse "analizadores históricos" (Observatorio Internacional CIMAS, 2015).

Dicho de otra manera, este hecho, junto con otras interacciones acontecidas evidencias la importancia de que los agentes más implicados en el diseño y la gestión metodológica del proceso (determinados políticos, técnicos y grupos motores) contemplen y manejen en todo momento el plano no visible pero muy determinante de posicionamientos, interacciones y redes sociales existentes en la comunidad. El objetivo es identificar y analizar estos aspectos de

manera colectiva y, posteriormente, diseñar estrategias de intervención donde se sigan teniendo en cuenta dichos aspectos.<sup>111</sup>

Otra cuestión relevante a destacar en la evaluación son los aspectos de transparencia y comunicación. Estos aspectos tienen mucha relevancia en una experiencia de presupuestos participativos no solamente por cuestión normativa, ética, de coherencia o de intento de generación de confianza, sino también por cuestión pragmática. En este sentido, destacar que las propuestas ciudadanas iniciales siguen a lo largo del ciclo anual diferentes flujos y recorridos determinados por numerosos órganos participativos, plazos y criterios específicos. Es fundamental una difusión que sea amplia, pero al mismo tiempo comprensible y motivadora.

El primer año se difundió la iniciativa a través de diversos medios: carteles, anuncios en medios locales y envío de una carta a cada vivienda. Se invitó a la participación con el lema "Vas, proponer y votas. Así de fácil". Sin embargo, no se llevó del todo a la práctica dicho lema porque la información transmitida de forma escrita y en las asambleas resultó algo confusa y compleja para algunas personas, algo que se intentó ir mejorando con el paso del tiempo. (Navascués, 2006)

Los técnicos municipales consideraron que la información que recibieron sobre el proceso fue escasa (Hernández *et al.*, 2006). Barragán, Sanz y Romero afirman que el acceso a la información tuvo escasa importancia a lo largo de todo el proceso.

El alcance de la experiencia y su nivel de innovación fueron altos, si lo comparamos con las experiencias comunes de presupuestos participativos en España. También los niveles de participación e implicación de la ciudadanía en términos cuantitativos y cualitativos. Estas cuestiones justifican que en el año 2006 la experiencia recibiera por parte del OIDP la Mención de Honor como Buena Práctica.

A las primeras Asambleas de votación que se celebraron el primer año en las 15 zonas acudieron 2.270 personas, y se realizó la defensa y votación de más de 2.000 propuestas (mayo y junio del año 2004). A diferencia de otros procesos, durante el segundo año el número de asistentes creció: 3.371 personas acudieron a Asambleas de votación organizadas en 18 zonas y se presentaron 2.205 propuestas (Bastante, Cáceres, Garvín, Gutiérrez, & Recio, 2006).

Los datos más específicos sobre los participantes y proponentes (asistencia, perfil, zona de procedencia, etc.), las propuestas presentadas (cantidad, temática, zona, etc.) y las propuestas ejecutadas (cantidad, coste, porcentaje de cumplimiento, plazo de ejecución, temática, zona, etc.) lo aportan los informes del Aula de DDHH "José Carlos Mariategui" realizados a raíz del

---

<sup>111</sup>Al mismo tiempo que se intentan cumplir estos objetivos se procura favorecer el empoderamiento de la ciudadanía con la que se trabaja capacitando a esta en el uso de las pautas y técnicas puestas en práctica. Por ejemplo, una de estas técnicas es el rol-playing, que entre otras cosas favorece la emergencia de debates sobre la subjetividad del hecho interpretativo.

convenio firmado entre esta institución de la Universidad Pablo de Olavide y el Ayuntamiento de Sevilla. Especialmente, el informe final correspondiente al periodo 2004-2009.<sup>112</sup>

Barragán, Sanz y Romero, autores del estudio, concluyen lo siguiente:

Los resultados del estudio sobre estos seis años ininterrumpidos del proceso participativo, 23.274 asistentes a las asambleas anuales de votación, 14.577 propuestas presentadas, casi 82 millones de euros presupuestados, y un nivel de ejecución no inferior al 85,3%, arrojan unos resultados nada desdeñables, sobre todo en lo que se refiere a la participación ciudadana, en la que se observa una evolución positiva en todos los aspectos considerados (Aula-Seminario de DDHH "Carlos María José Carlos Mariategui", 2011).

Especialmente destacable es el porcentaje de propuestas ejecutadas, un 85%. En números absolutos fueron 1.726 propuestas ejecutadas entre 2004 y 2009. Este dato no se hubiera podido conseguir tras 7 años si no es porque la experiencia realmente sí tuvo un impacto aceptable en la institución, al menos en ciertas delegaciones y personal técnico y político.

Por otro lado, en el Informe se evidencia que el número de personas que asisten a las Asambleas de votación aumentó todos los años un promedio de 17%, acudiendo en el año 2009 un total de 4.849 personas (un 67,5% más que los asistentes del año 2004). El porcentaje de mujeres que asisten a las Asambleas también incrementa a lo largo de los años: en el 2004 representaban el 50,5% y en el 2009 son el 60,8%. También el número de proponentes fue en aumento durante todo el periodo, pasando de 941 en el año 2005 a 1.787 en el año 2009.

A pesar de que se hicieron pocos esfuerzos en la devolución de la información, Villasante considera que la ciudadanía que participó en la experiencia de Sevilla sí era consciente del dato que más le preocupaba, por su desconfianza inicial: el cumplimiento, en términos generales, con la ejecución de las propuestas finalmente aprobadas. Villasante cree que este es el motivo principal por el cual aumentan los niveles de participación en una experiencia de presupuestos participativos, junto con otros dos factores más dependientes de la voluntad política, que son los esfuerzos de difusión y el monto puesto a disposición. Otro factor que también influye, pero que no depende tanto de la voluntad política sino del equipo técnico, es el nivel de satisfacción de la población con la metodología utilizada en las reuniones, garantizando que estas sean operativas y participativas (Villasante, 2015).

La perspectiva más crítica hacia el proyecto la realiza el antropólogo José María Manjavacas Ruíz. Las principales deficiencias del proceso y dificultades no resueltas las ve en el trabajo con políticos, técnicos y asociaciones, más que en el trabajo con la base social.

En primer lugar, considera que la Delegación de Participación Ciudadana, el agente que lidera la iniciativa, cuenta con escaso respaldo político. Reconoce que conseguir respaldos políticos amplios para un proceso de estas características no es algo fácil en el ámbito político, donde

---

<sup>112</sup> Dicho informe puede consultarse en el siguiente enlace: [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/t\\_prepar\\_an%C3%A1lisis\\_ppsevilla04\\_09.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/t_prepar_an%C3%A1lisis_ppsevilla04_09.pdf)

ha observado durante su investigación de doctorado que el factor determinante en el actuar político son las estrategias partidistas con rivalidades incluso dentro de un mismo partido político. La dificultad para implementar los presupuestos participativos es mayor de lo que se puede suponer, ya que incluso los actores políticos considerados más afines al proyecto se caracterizan por sus contradicciones entre los discursos enunciados (“el decir”) y las prácticas observadas (“el hacer”).

En segundo lugar, incide en las dificultades para el desarrollo y extensión de las innovaciones propuestas por esta fórmula de democracia participativa en las “sólidas estructuras administrativas cuyo comportamiento organizacional no fue diseñado para un proceso de estas características” (Aula-Seminario de DDHH “Carlos María José Carlos Mariategui”, 2011, pág. 146), y repara en la posición mediadora de unos profesionales que acogen la iniciativa expectantes pero, también, conscientes de sus incertidumbres. En concreto, algunas dificultades inherentes al modelo de funcionamiento tradicional en las estructuras de la administración local son: elevada regulación, falta de flexibilidad en las agendas de tareas, escasa comunicación y relación entre departamentos.

Se requiere modificar ciertas pautas y hábitos de trabajo para desmontar ciertos prejuicios que dificultan una relación más fluida con los vecinos/as. También capacitación y acompañamiento en los nuevos procesos orientados al trabajo colaborativo y a fortalecer vínculos con la ciudadanía y otros departamentos, además de dotar convenientemente a dichos procesos de los recursos y tiempos. Considera el autor que adaptar la estructura administrativa municipal a los presupuestos participativos es una iniciativa necesaria, porque considera a los técnicos como mediadores entre los políticos y los ciudadanos, y por tanto el “tercer pilar” de unos presupuestos participativos.

Esta iniciativa resulta “titánica”, especialmente en un ayuntamiento de una ciudad grande, por el gran esfuerzo que supone y por la enorme cantidad de disfunciones, dificultades e incertidumbres que hay que afrontar.<sup>113</sup> Manjavacas critica que hasta el momento apenas se han realizado esfuerzos en este sentido, incluso por parte de Delegaciones cuyos responsables pertenecen al mismo partido político que la responsable de la Delegación de Participación Ciudadana (Hernández *et al.*, 2006).

En relación a las opiniones y valoraciones del personal técnico municipal respecto a los presupuestos participativos, en general percibe gran desconocimiento sobre los Presupuestos Participativos. Al conocer la iniciativa, por un lado los técnicos municipales se muestran afines al proyecto. Consideran lógico y positivo que la toma de decisiones no recaiga solamente en el político, y que el ciudadano/a también intervenga en esta faceta y otras (proponer, cogestionar, evaluar, planificar,...).

---

<sup>113</sup> “Los presupuestos participativos introducen un nuevo marco de relaciones entre los representantes políticos, los habitantes del municipio y los profesionales al servicio de la Administración local. (...) La participación democrática directa conlleva una cesión de atribuciones hasta ahora monopolizadas por los dirigentes políticos y, al mismo tiempo, exige compromisos y energías a una ciudadanía poco habituada a la práctica participativa” (Hernández *et al.*, 2006, pág. 145).

Pero por otro lado muestran dudas y cierta inquietud respecto a posibles inconvenientes que pueden darse en el procedimiento para llevar esto a la práctica, haciendo referencia a aspectos como los expuestos anteriormente. La incorporación de técnicos externos para impulsar este proceso debe ser con criterios y pautas muy cuidadosas para no generar rechazos y resistencias, al igual que puede suceder cuando se realiza una inmersión dentro de una comunidad (Hernández *et al.*, 2006).

En términos propositivos, el autor propone emprender las siguientes acciones con los técnicos municipales:

Dada su relevancia como tercer pilar del trípode que sostiene el proceso, deben ser correctamente informados y capacitados para la realización de sus nuevas tareas, al tiempo que deben ser consideradas su cualificación, experiencia, sensibilidades y opiniones; así como tenidas en cuenta sus cargas y ritmos de trabajo, las normas y dinámicas organizacionales que las determinan, sus condiciones laborales y sus legítimas aspiraciones de desarrollo profesional. (Hernández *et al.* 2006, pág. 161)

Por último, un tercer elemento criticado por Manjavacas es la falta de atención que también se presta a los hábitos y canales de participación de la sociedad civil ya existentes de forma previa a los presupuestos participativos, y encauzados tradicionalmente a través del tejido asociativo (Hernández *et al.*, 2006).

Durante la experiencia anualmente se celebraron unas Jornadas Internacionales sobre la temática de los presupuestos participativos y, en base a opiniones de expertos y al conocimiento de otras experiencias, se exponía y reflexionaba sobre el caso de Sevilla.

En las Jornadas de noviembre de 2007 Ángel Luis Álvarez Abuja realiza una ponencia sobre la marcha de los presupuestos participativos en el barrio sevillano de Torreblanca durante el periodo 2004-2007. El título de su ponencia es: “Luces y sobras en el presupuesto participativo: el caso de Torreblanca”. El diagnóstico que realiza coincide en gran medida con lo expuesto hasta ahora (Álvarez Abuja, 2007).

En términos positivos se valora la cantidad de personas implicadas teniendo en cuenta las cifras habituales en los procesos participativos y que la tendencia es ascendente, el carácter deliberativo y el empoderamiento favorecido por los órganos creados, en especial los grupos de trabajo. Se reconoce que van mejorando la agilidad y las cuestiones técnicas gracias a la experiencia adquirida y a las reformas del auto-reglamento.

En relación a los aspectos mejorables, puede constatarse que los actores sociales implicados y los asuntos son los mismos que ya han sido citados, lo que demuestra que el equipo técnico ya era consciente en el año 2007 de esta información aportada por las reflexiones hechas en las Jornadas Internacionales:

- 1) A nivel técnico, se critica por ejemplo que el Instituto Municipal de Deportes y la Junta de Distrito no habían realizado aún algunas de las propuestas acordadas hasta entonces y que son de su competencia. Respecto a las acciones realizadas, se valora

positivamente la cantidad de acciones ejecutadas, pero se critica la habitual lentitud de su realización: “la maquinaria pesada y obsoleta del Ayuntamiento ha necesitado casi tres años para hacer alguna de las propuestas de inversión y nunca menos de dos años. (...) También la escasa información sobre lo realizado y lo no realizado, los informes de devolución han estado llenos de errores” (Álvarez Abuja, 2007, pág. 105).

- 2) A nivel político, se tiene “la sensación de falta de apuesta y de credibilidad en el proceso por parte del equipo municipal, y más aún de la oposición.” También se critican “las interferencias con otros proyectos sin información clara que los distinguiese, como el Plan de Barrios” (Álvarez Abuja, 2007, pág. 106).
- 3) Respecto a los canales de participación ya existentes previamente, se considera que falta coordinación con ellos: “otra de las dificultades del proceso es la nula coordinación con otros órganos de participación vecinal, como la Junta Municipal de Distrito, lo que resta potencialidad y rigor a la participación ciudadana” (Álvarez Abuja, 2007, pág. 106).

Hasta ahora puede resumirse que Manjavacas identifica tres deficiencias en los Presupuestos Participativos de Sevilla. Primera, escasez de apoyo político y existencia de contradicciones<sup>114</sup> en el proceso. Segunda, falta de iniciativas para adaptar la estructura administrativa municipal a este tipo de procesos. Tercera, falta de atención a los canales de participación de la sociedad civil ya existentes. Dejando de lado las interpretaciones específicas que hace Manjavacas sobre las tres deficiencias citadas, desde la lógica de la sociopraxis puede concluirse que la experiencia no procuró suficientemente propiciar interacciones y estrategias metodológicas basadas en la sociopraxis para conformación de conjuntos de acción en torno a determinadas ideas-fuerza cuya amplitud y diversidad incluyera no solamente al ámbito ciudadano, como refleja la siguiente cita, sino también a los ámbitos político, técnico y asociativo-vecinal.<sup>115</sup> Como demuestra la siguiente cita, el foco de atención del proceso, en términos discursivos y metodológicos, se reducía en gran medida a la ciudadanía, estableciéndose de esta manera un paralelismo entre el caso de la Agenda 21 de Pinto y los presupuestos participativos de Sevilla.

En el horizonte de la legislatura (2007), el reto es conseguir que entre una parte sustancial del presupuesto municipal de Sevilla a debate pero, sobre todo, que el proceso deje de ser el proyecto de una fuerza política para convertirse en propiedad de muchos miles de ciudadanas y ciudadanos.

Para ello intencionadamente se ha evitado hacerlo depender excesivamente de las estructuras municipales y se ha confiado a la autogestión ciudadana su ordenación y

---

<sup>114</sup> Manjavacas incluye en varias ocasiones estas contradicciones dentro de lo que él denomina como “la retórica que acompaña a las tácticas y estrategias políticas partidistas” (Manjavacas, 2012, pág. 392).

<sup>115</sup> Es comprensible la dificultad y lo paradójico que puede resultar realizar exitosamente un proceso cuya intención es empoderar a la ciudadanía, pero que al mismo tiempo requiere implicar en esta labor a la institución (políticos y técnicos), y en ocasiones también a las estructuras existentes de participación ciudadana. Como se ha comentado, una manera de afrontar estos dilemas consiste en poner en práctica diferentes análisis, estrategias y pautas de actuación que la sociopraxis propone para la conformación de amplios conjuntos de acción en torno a determinadas ideas-fuerza emergentes.

dirección - ejemplarizada por el autorreglamento y los grupos motores. Este es el verdadero reto político, que sea el poder ciudadano el que garantice la continuidad (Navascués, 2006, pág. 85).

Por último, haciendo una valoración de resultados en términos más intangibles de esta experiencia, señalar el empoderamiento y la apropiación que se produjo por parte algunos sectores sociales e institucionales de nuevos discursos y formas de actuar en torno a la temática de la democracia participativa.

Más allá de estos datos y de estas realizaciones concretas, los Presupuestos Participativos de Sevilla han contribuido a difundir entre minorías de relativa amplitud, institucionales y sociales, nuevos discursos sobre la participación ciudadana y, aunque en ámbitos más restringidos, el discurso sobre la democracia participativa como alternativa para complementar –o para regenerar– el sistema político representativo. Particularmente, los pequeños círculos ciudadanos que han permanecido durante más tiempo activamente vinculados al proceso, han concurrido en una intensa experiencia política y organizativa. Y, entre estos mismos círculos, el proceso de Sevilla se ha vivido vinculado a un proyecto global, cierto que muy indefinido, en favor de “otra democracia posible” (Manjavacas, 2012, pág. 394).

Teniendo en cuenta la innovación metodológica que supusieron los presupuestos participativos en una ciudad de gran escala como Sevilla, en comparación con las experiencias de ese momento y las actuales, puede considerarse este caso como una buena práctica y un buen referente en términos generales de la aplicación de un método participativo con importantes influencias de la sociopraxis. Por estos motivos, replicar numerosos aspectos de esta experiencia puede contribuir de forma positiva, aunque no de manera suficiente, a alcanzar metas más ambiciosas en la coproducción de políticas públicas locales.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> El 29 de Mayo del 2017 salió publicado en el diario digital “El correo de Andalucía” un artículo con el título “El regreso de los presupuestos participativos”, y donde se afirmaba lo siguiente:

*El reglamento, al que ha tenido acceso este periódico, cuenta entre sus novedades el rescate de los presupuestos participativos, medida que ya ideara el gobierno de Alfredo Sánchez Monteseirín de la mano de IU, pero que en este borrador se plasma desde una concepción y un modelo distintos. Bajo la denominación de Instrumentos de Decisión Presupuestarias, se recoge que «parte de las inversiones del presupuesto municipal» se decidirán a través de «procesos participativos».*

*En este nuevo modelo, el Ayuntamiento habilitaría dos caminos. Las entidades podrían, por un lado, presentar sus propuestas en los Consejos de Participación Ciudadana, el órgano donde se engloban todas las asociaciones de cada distrito de la ciudad. Pero también está la fórmula de la participación individual, para lo cual el gobierno local habilitará «una herramienta telemática» donde se podrán trasladar las solicitudes a los presupuestos. Todas estas propuestas deberán estar definidas, analizadas y consensuadas para su incorporación a las cuentas municipales «en el primer semestre del año anterior al presupuesto que se quiere ejecutar».*  
<http://elcorreoweb.es/sevilla/el-regreso-de-los-presupuestos-participativos-IG3008912>  
(Visualizado el 16/08/2018)

## **6.4 Dificultades, incertidumbres y retos en el proceso metodológico de los presupuestos participativos**

Se puede decir que la aplicabilidad del método de la sociopraxis se observa con mayor claridad en caso de las Agendas 21 Locales, porque precisamente es un proyecto que consiste en realizar una planificación participativa. Para la implementación de las Agendas 21 Local se pueden extrapolar los “seis saltos” (Observatorio Internacional CIMAS, 2011) a seguir en la sociopraxis: negociación inicial, autodiagnóstico, devoluciones creativas, construcción de un PAIS (Plan de Acciones Integrales Sustentables), conformación de redes democráticas desde la base y por último, ejecución y seguimiento del PAIS.

La elaboración de los presupuestos participativos puede considerarse en cierta medida como una planificación a corto plazo por coincidir con el carácter anual de los presupuestos municipales. Hay elementos característicos de la planificación participativa propuesta por la sociopraxis que en ocasiones suelen estar presentes en los presupuestos participativos, como es el momento de la negociación inicial, la cual se lleva a la práctica a veces a través de la elaboración participativa de un auto-reglamento. Sin embargo, hay otros elementos que, aunque no estén ausentes, si suelen tener en ocasiones una menor atención o protagonismo de la que corresponde según la sociopraxis. Algunos de estos elementos son:

1. La integralidad: comúnmente en los presupuestos participativos, las propuestas ciudadanas sobre las que se trabaja han de limitarse al ámbito puramente de inversión, es decir, a cuestiones materiales relacionadas con obras e infraestructuras. Además, dichas propuestas no pueden exceder de una específica cantidad presupuestaria.
2. El auto-diagnóstico de problemas y necesidad: En muchas ocasiones las propuestas que se obtienen en los presupuestos participativos carecen del recorrido o proceso de elaboración previo que tienen las propuestas de una planificación “estándar” que aplique los 6 saltos de la sociopraxis. Esto sucede en mayor medida en los proyectos de presupuestos participativos actuales donde, como se comentó anteriormente, cada vez tiene más protagonismo el uso de cuestionarios por internet para recoger propuestas, y esto genera que el excesivo protagonismo del factor cuantitativo infravalora otras herramientas y factores relacionados con lo cualitativo, deliberativo, reflexivo, etc.

En este sentido, en ocasiones falta que las propuestas obtenidas en los presupuestos participativos sean fruto de un proceso de autodiagnóstico previo y largo para reflexionar y deliberar en profundidad sobre problemas y necesidades colectivas articulando el uso de herramientas como sociodramas, entrevistas, grupos focales, técnicas de DRP (Diagnóstico Rural Participativo), etc. Dicho de otra manera, se obvia la delimitación y reflexión estratégica inicial sobre los problemas y necesidades (también sobre los recursos y fortalezas) característica del momento del autodiagnóstico y se comienza directamente determinando e implementando la forma de recoger y priorizar propuestas.

3. Las causalidades y los aspectos reversivos: Por la misma razón que se explicó en el punto anterior, las propuestas priorizadas en los presupuestos participativos y que pasan a la votación final suelen seleccionarse por ser las más citadas y/o por la aplicación de unos criterios de ponderación establecidos a priori, en el momento de elaborar el auto-reglamento. Sobre estos criterios de ponderación sí que es posible y conveniente aplicar las técnicas del flujograma y multilema características del momento denominado como “devolución”, para así incluir en el proceso una perspectiva causal, estratégica y reversiva.

En el libro de Ganuza y Francés “El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate” los autores afirmaban en el año 2012 que la mayoría de las iniciativas de presupuestos participativos realizadas hasta ese momento tenían dos rasgos comunes y que marcan diferencias con las figuras participativas tradicionales en el ámbito local: El primero, “que orientan la participación hacia procesos de deliberación y decisión, desbordando la lógica informativa y consultiva”, y el segundo, que estos procesos se fundamentan cada vez más en “una visión amplia del hecho participativo, lo que se traduce en la práctica en que no privilegian la participación de base asociativa” (Ganuza & Francés, 2012, pág. 13)

El análisis de las experiencias de presupuestos participativos en España en un periodo de tiempo mayor, es decir, no solamente incluyendo los casos previos a la crisis económica (es decir, primera década del siglo XXI), sino también los casos que están emergiendo tras la elecciones municipales del 2015 y promovidos principalmente por los denominados “ayuntamientos del cambio”, lleva a introducir matizaciones a estos dos rasgos citados.

Es cierto que metodológicamente la base asociativa ha perdido protagonismo en los procesos a favor del ciudadano/a a título individual, pero quizás no se deba tanto a una intención de universalizar y hacer más inclusivos este tipo de procesos, sino más bien a que dicho tejido asociativo afronta un periodo de decrecimiento, especialmente las asociaciones vecinales, que son las que habitualmente más se han implicado en este tipo de procesos. También a la complejidad técnica que suponen planteamientos metodológicos que vayan más allá del uso exclusivo de herramientas telemáticas y que pretendan combinar estas con actividades colectivas y deliberativas dirigidas tanto a asociaciones como a ciudadanos/as a título individual.

Por otro lado, la sustitución de la lógica informativa y consultiva por otra caracterizada por la deliberación y toma de decisión colectiva no se ha producido tal como preveían los autores. La deliberación es un elemento que metodológicamente sigue ausente en la mayoría de estos procesos, bien por falta de compromiso político, por tener más dificultad técnica y ser más incontrolable que las formas telemáticas, o por ambos motivos.

En cuanto al componente decisonal, actualmente no se le da tanta relevancia como preveían Ganuza y Francés. Aunque generalmente se asume que los presupuestos participativos no deben ser consultivos sino vinculantes, en unas ocasiones se les dota de presupuestos muy escasos. En otros casos, puede observarse que en la práctica no se termina ejecutando parte

de lo decidido por carecer en la administración local de un modelo de gestión participativo adaptado a las dificultades institucionales que en diferentes ámbitos (técnico, presupuestario, organizacional, político, administrativo, legal, competencial,...) supone la ejecución de las propuestas que se aprueban en unos presupuestos participativos.

En el libro “La pedagogía de la decisión” (2006) se incluye un capítulo titulado “El tercer pilar: los técnicos municipales en los presupuestos participativos”, y que afirma lo siguiente a este respecto.

Como consecuencia, las investigaciones sobre presupuestos participativos suelen atender sólo colateralmente al funcionamiento interno de la administración desde la que se impulsa el proceso y, dentro de ella, al análisis de las culturas del trabajo de los técnicos municipales: su experiencia, competencias, sistemas de trabajo y relaciones socio profesionales como empleados públicos. Sin embargo, abordar el estudio de los procesos de fomento de la participación ciudadana y, no lo olvidemos, de transformación de la estructura interna de la propia administración, sin analizar en profundidad el papel de los técnicos municipales supone desatender uno de los tres pilares fundamentales que, junto con los órganos políticos y la ciudadanía, sostienen el nuevo proceso de Presupuestos Participativos (Hernández *et al.*, 2006, pág. 146).

Villasante, en su libro “Democracias transformadoras: experiencias emergentes y alternativas desde los comunes” (2017), realiza algunas aportaciones al debate sobre errores comunes detectados en algunas prácticas de presupuestos participativos teniendo en cuenta reflexiones anteriormente hechas por G. Allegretti, P. García Leiva y P. Paño en su libro “Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes” (año 2011).

Hay déficits muy comunes en los procesos participativos de iniciativa institucional en general. En primer lugar, la falta de voluntad política. Esto no significa que no haya dificultades para conseguir implicar también al resto de actores sociales, además de los políticos: técnicos, instituciones y organizaciones sociales, y ciudadanía en general... En segundo lugar, la ausencia de una método adecuado.

Para el primero de estos dos problemas, los tres autores anteriormente citados recomiendan de forma concreta “la realización de talleres con diferentes sectores de esa comunidad (políticos, funcionarios, técnicos específicos, ciudadanos y ciudadanas, etc.) que permitan realizar diagnósticos participativos previos sobre la oportunidad o no de iniciar los presupuestos participativos y verificar que existen unos elementos mínimos.” (Allegretti, García Leiva & Paño Yáñez, 2011, pág. 101)

En relación al segundo problema citado, cabe afirmar que la insuficiente importancia que se le da a la metodología<sup>117</sup> para los presupuestos participativos hace que se tienda, por una lado, a la improvisación, y por otro, a copiar acríticamente los procedimientos y dispositivos más

---

<sup>117</sup> Entendiendo este concepto en su acepción original, es decir, como “la acción consistente en el estudio del método”.

conocidos, como sucede en la actualidad con mecanismos informáticos de consulta<sup>118</sup>, sin adaptarlos a la realidad local. Aun habiendo diseñado concienzudamente unos principios y un método, los procesos participativos requieren, por su naturaleza, un seguimiento permanente de ambos aspectos que se base en reflexiones y adaptaciones realizadas de forma colectiva, flexible y transparente:

Cada año se deben revisar los auto-reglamentos, dadas las condiciones locales y las aportaciones aprendidas en cada uno de los ejercicios, y que unas jornadas abiertas deben servir para eso. (...) Además se debe presentar un cronograma o forma clara de cómo es el ciclo anual y en qué momentos cada cual puede participar. Es una labor pedagógica que se difunde, pero que hay que ir poco a poco haciendo que se haga costumbre (Villasante, 2017, pág. 149).

Más concretamente, los otros tres autores señalan que los mecanismos que pueden contribuir a trabajar la contextualización son:

Talleres participativos con los ciudadanos/as y demás actores que permitan visualizar cuáles podrían ser las mejores formas de elaborar un proceso propio que se ajuste al funcionamiento comunitario e institucional. También diagnósticos de la institución y del territorio mediante mapas (mapas sociales, mapas de necesidades,...), visitas a los barrios, etc. (Allegretti *et al.*, pág. 102).

Advierten los autores que no es una forma correcta de proceder cuando, como sucede en ocasiones, se ponen en marcha procesos que denominan “presupuestos participativos express” que no se prolongan a lo largo del año, sino que apenas duran unos pocos meses.

Cabe señalar en las siguientes páginas otros retos o aspectos mejorables más específicos, como son:

## **1. Garantizar la viabilidad de las propuestas**

La experiencia demuestra que en ocasiones, por un lado, las demandas, expectativas y propuestas de la ciudadanía, y por otro, la gestión pública actual (con sus tiempos, aspectos técnicos, procedimientos administrativos, competencias, normativas,...), chocan y parecen no ser capaces de estar sincronizados o encontrar puntos de encuentro. Esta es una problemática concreta y muy común que existe debido a que continúa sin establecerse la mínima interacción necesaria entre la ciudadanía y la administración. Dicha problemática lleva a que en ocasiones sectores técnicos y políticos critiquen las propuestas ciudadanas asemejando estas a una “carta a los Reyes Magos” (Allegretti *et al.*, 2011). En otros casos, las negativas a la ejecución de propuestas o el excesivo retraso en la realización de las mismas una vez que ha finalizado el proceso participativo y después de que los vecinos/as han hecho el esfuerzo de implicarse, llevará a sectores ciudadanos a desencantarse con el proceso y a concebir a la administración, entre otras cosas, como burocrática e incumplidora.

---

<sup>118</sup> La plataforma informática “Consul” creada y utilizada de forma pionera por el Ayuntamiento de Madrid ha demostrado adquirir bastante popularidad por ser un software libre de código abierto que en el año 2018 había extendido su uso a 78 instituciones de todo el mundo de 16 países distintos, incluyendo los ayuntamientos de París, Turín, Buenos Aires, Quito, Lima, La Paz o Montevideo, entre otros. (Fuente: <http://consulproject.org/es/>)

Un medio propuesto por Villasante para afrontar esta problemática durante el proceso es el establecimiento de criterios acordados y plasmados en un auto-reglamento antes de proceder a la recogida de propuesta y las actividades posteriores.

Si en un proceso empezamos por los Criterios, que es la forma en que la gente se muestra más solidaria, estaremos facilitando que esos Criterios los construya la gente con principios más generosos, en vez de empezar por las Propuestas que nos hacen más inmediatistas y más particulares. Y luego hay tiempo para aplicar los Criterios a las Propuestas, de forma que estas se vean adecuadas a aquellas opiniones avanzadas de la población (Villasante, 2017, p. 51).

Otro medio aplicado tras finalizar el proceso es establecer una comisión ciudadana encargada del seguimiento de las propuestas (Villasante, 2017). Sin embargo, dicho medio será insuficiente y no sirva más que para constatar el incumplimiento en la ejecución de las propuestas, al no ser que se hagan muchos mayores esfuerzos de los que habitualmente se hacen en garantizar a través de otros mecanismos la necesaria interacción entre administración y ciudadanía no solamente después del proceso participativo, sino también antes y durante el mismo.

A este respecto, los otros tres autores proponen que la máxima en los presupuestos participativos tiene que ser llegar anualmente a realizar el 100% de las propuestas. Para ello, proponen las siguientes medidas concretas previas a la ejecución: “Una planificación interna desde el equipo político-técnico de las cantidades, los ritmos reales que realmente se puede permitir la administración, los ámbitos de decisión, buen análisis y detalle de cómo garantizar la viabilidad técnica para la ejecución, etc.” (Allegretti *et al.*, pág. 106). Durante el proceso participativo es cuando debe informarse claramente de porqué algunas propuestas son descartadas técnicamente, y posteriormente, durante la fase de ejecución de las propuestas, hay que informar de manera regular sobre la marcha y los plazos de realización de las mismas.

La escasa interacción y articulación que se ha dado generalmente entre los actores sociales involucrados en el proceso (políticos, técnicos, grupos sociales organizados y no organizados) se ha suplido, como en el caso de los presupuestos participativos de Sevilla, a través de una intervención y dedicación muy intensa de un equipo técnico externo durante un periodo de tiempo demasiado largo: “En ocasiones el proceso ha dependido en exceso de los equipos de asesoramiento técnico externo” (Allegretti *et al.*, 2011, pág. 108).

La solución que plantean estos tres autores a esta última problemática planteada va en la línea de lo expuesto anteriormente:

Resulta fundamental que en este sentido los procesos sean siempre asumidos internamente desde la institución por mucho que haya asesores que los faciliten y ayuden a implementar. (...) Estos equipos externos han de trabajar desde el principio por su vinculación con el equipo interno de la institución. Todo para lograr establecer puentes mediante mecanismos de trabajo conjunto y garantizar que los trabajadores internos tengan desde lo antes posible nociones suficientes sobre el presupuesto participativo (Allegretti *et al.*, pág. 109).

Estos autores proponen soluciones para evitar igualmente una excesiva dependencia de la ciudadanía respecto a la iniciativa de estos equipos técnicos externos: “Y en la misma dirección, aunque con otros tipos de actores sociales, encontramos también la práctica de la capacitación a la ciudadanía (para conseguir que el proceso se *ciudadanice* lo antes posible), así como garantizar espacios amplios a los órganos ciudadanos para elaborar iniciativas y participar en su gestión” (Allegretti *et al.*, 2011, pág. 109).

En último lugar, insistir en que una mayor interacción entre los actores sociales que deben implicarse en unos presupuestos participativos garantizará en mayor medida la consecución de los fines del proceso, incluyendo especialmente la ejecución de las propuestas, y por tanto también una mayor sostenibilidad y perdurabilidad del proceso: “Tal cual lo muestran las experiencias con mayor trayectoria, los procesos de presupuesto participativo más sólidos son aquellos donde los tres grandes tipos de actores (políticos, técnicos y ciudadanos) asumen diferenciadamente y en diálogo constante entre ellos sus distintos roles y hacen uso activo de él en pro de la evolución del proceso” (Allegretti *et al.*, 2011, pág. 109).

## **2. Garantizar la pluralidad de ideas y de actores sociales**

Allegretti, García y Paño consideran que en ocasiones las experiencias han perdido potencial porque se les ha identificado en exceso con un partido político, fundamentalmente, el de aquel que pone el proceso en marcha, y esto hace que finalmente terminen asistiendo a los procesos sólo sectores concretos y homogéneos ideológicamente, lo que resta legitimidad ante los ojos de la totalidad.

La solución principal que dan estos autores y Villasante para esta problemática es aplicar enfoques metodológicos que propicien la búsqueda de la pluralidad, y en este sentido la sociopraxis es una opción metodológica que, como se describió anteriormente, cuenta con dispositivos que han demostrado ser idóneos para esta labor. Alcanzar dicha pluralidad requiere, además de una metodología adecuada, destinar amplios recursos (humanos y materiales) y tiempo a focalizar a pié de calle la mayor parte de la dedicación y los esfuerzos empleados en el proceso.

Para ello, es necesario contar con una voluntad y una metodología caracterizadas por una apertura y predisposición total a empoderar y convertir en protagonistas del proceso a sectores amplios y diversos de la población, incluyendo especialmente aquellos colectivos (niños/as, jóvenes, inmigrantes, mujeres, mayores, población de renta baja, etc.) ausentes de la política porque hasta el momento otros actores (administración, líderes comunitarios, medios de comunicación, centros educativos, empresas, entornos familiares,...) han opinado y/o decidió en gran medida por ellos. La implicación de estos colectivos sociales en el proceso irá aumentando de forma gradual en la medida en que se vaya apreciando más el proceso. Para este motivo conviene, entre otras cuestiones, que la ciudadanía perciba que a través de él se van haciendo realidad sus expectativas y deseos de expresar, debatir, acordar y solucionar temas que les preocupan y les afectan en su vida cotidiana.

Además, como afirman Ganuza y Francés (2012), el análisis de diversas experiencias de presupuestos participativos muestra que la pluralidad es uno de los rasgos distintivos de aquellas experiencias participativas que más perduran en el tiempo.

### **3. Los presupuestos participativos son algo más que obras...**

En muchas experiencias los actores sociales implicados no conciben más fines en el proceso que la consecución de nuevas infraestructuras para el barrio o municipio. Esto supone no apreciar el valor a otros aspectos que los presupuestos participativos tienen (o pueden tener) en comparación con el resto de actuaciones de inversión municipal.

En este sentido, cabe informar, sensibilizar y tener más presente el valor del pensamiento y la acción colectiva que se da (o puede darse) en un proceso participativo de estas características no solamente desde una concepción instrumental: es decir, gracias a la participación de todos/as se puede garantizar una gestión correcta y fiscalizada de lo público. También desde una concepción sustantiva-ética y una concepción sustantiva-relacional.

Una concepción sustantiva-ética significa esclarecer y reivindicar derechos que reportan un beneficio social, incluyendo el derecho de ejercer la política en la vida social, lo que conlleva un mayor empoderamiento de la ciudadanía. En algunas experiencias de presupuestos participativos se incluyen otros tipos de derechos o fines políticos como criterios a cumplir o priorizar en las propuestas que realiza la población: equidad, solidaridad, sostenibilidad, accesibilidad, etc. A este respecto Allegretti, García y Paño señalan como objetivos del presupuesto participativo, entre otros, proporcionar espacios de inclusión social y lograr mayor justicia en la distribución de los recursos públicos.

Por último, también requiere más atención una concepción sustantiva-relacional del pensamiento y la acción colectiva, así como los componentes psicológicos (afectivos y emocionales) que lleva parejo. Puede entenderse por “relacional” la ruptura con la tendencia inducida hacia la acentuación de la soledad en la que vivimos instalados, enfrentándonos al miedo y perjuicio hacia el “otro”, y aprendiendo a redescubrir y disfrutar de nuestro entorno social. La importancia en sí misma del aspecto relacional, tanto a nivel de ciudadanos entre sí como entre los distintos actores sociales involucrados (políticos-técnicos-colectivos formales-colectivos informales), supone un cambio de paradigma en la concepción de los procesos participativos que aún es poco común, incluso entre muchos metodólogos.

Dicho cambio significa concebir y valorar lo relacional no tanto como medio sino como fin en sí mismo en cuanto a lo que puede aportar al sujeto la sociabilidad a nivel comunitario.

En consonancia con esta amplitud de fines que pueden llegar a tener los presupuestos participativos, resulta conveniente la sugerencia de la sociopraxis de procurar medir el efecto real de estos procesos complejos utilizando sistemas de indicadores que se caractericen por ser amplios, diversos, innovadores y creados participativamente (Villasante, 2017). De esta manera, podrá mejorar la medición de aquellos impactos de los presupuestos participativos

que, como sucede con los propuestos por los tres autores ya citados, son intangibles y difíciles de cuantificar:

Tabla 35: MEDICIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

| IMPACTOS                                            | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                 | ASPECTOS A MEDIR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aprendizajes                                        | Conseguir la capacitación y transformación de los habitantes en ciudadanía activa, reflexiva y crítica.                                     | <p>3 niveles de aprendizaje:</p> <p>Primero: conocer el funcionamiento de la institución, aprender de dónde vienen y cómo se gestionan los recursos públicos, así como la gestión y organización del propio municipio.</p> <p>Segundo: conocer en mayor medida el lugar donde se vive. Visibilizar la realidad desigual lleva a reconceptualizar las prioridades, aprendiendo a ser más solidario.</p> <p>Tercero: la revalorización del ser humano. Redescubrimiento de la creatividad grupal, la empatía social, el saber escuchar y el poder de lo colectivo.</p> |
| Relación entre los actores implicados en el proceso | Descripción de los procesos intergrupales que se dan en el presupuesto participativo en cuanto a su forma, intensidad y efecto.             | <p>Forma e intensidad en la que se da la interacción o acercamiento entre ciudadanía, políticos y técnicos ,así como la medición de sus efectos en aspectos diversos como, por ejemplo:</p> <p>-La modificación de los estereotipos negativos, sobre todo hacia técnicos y políticos.</p> <p>-Generación de nuevas relaciones entre vecinos/as y mejora de las relaciones existentes.</p>                                                                                                                                                                            |
| Sentido de comunidad                                | Incremento del sentido de comunidad en cuanto a que se intensifica el apego al territorio y se refuerza la identidad grupal.                | <p>-Concepción, valoración, y puesta en práctica a nivel individual y colectivo del sentimiento de pertenencia y apego al territorio y a la comunidad.</p> <p>-Nivel de coincidencia y articulación entre las necesidades de los individuos y las necesidades colectivas.</p> <p>-Nivel de fortaleza, resiliencia y apoyo mutuo de la estructura de relaciones sociales.</p>                                                                                                                                                                                         |
| Fortalecimiento o potenciación comunitaria          | El ciudadano/a toma conciencia y actúa como sujeto político más activo y, por tanto, más influyente en el devenir político de la comunidad. | -Desarrollo de la conciencia crítica: Los vecinos/as están más informados y sensibilizados de los hechos sociales como realidad que afecta al conjunto de la comunidad/ sociedad. También demuestran mayor capacidad para analizar las causas y consecuencias de los acontecimientos a través de reflexiones y deliberaciones en las que participan una amplia pluralidad de actores sociales.                                                                                                                                                                       |

|                             |                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                                                                                       | -Desarrollo de la acción colectiva igualmente desde una amplia pluralidad de actores sociales: Los vecinos/as demuestran mayor capacidad para planificar y priorizar objetivos y propuestas, tomar decisiones, organizarse, comunicarse, interactuar con otros actores, realizar iniciativas, evaluarse, regularse, gestionar conflictos, formarse, adaptarse, etc. |
| Bienestar y calidad de vida | Se identifican y satisfacen necesidades desde una perspectiva integral e integradora. | -Características ambientales.<br><br>-Características socioeconómicas.<br><br>-Bienestar psicológico: desarrollo de ciertas capacidades y crecimiento personal.                                                                                                                                                                                                     |
| Redes                       | Redes a distintas escalas: local, regional, nacional, internacional.                  | Generación de redes con otros municipios en torno a la temática de los presupuestos participativos y la democracia participativa.                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: Allegretti *et al.*, 2011

#### 4. Los presupuestos participativos van más allá del uso de internet

Como se comenta en otras partes de este documento, es evidente que en estos últimos años está proliferando el uso de internet en los presupuestos participativos. El punto de vista común entre los expertos ya citados es que internet es una herramienta que debe tener un uso específico y complementario al de las técnicas participativas tradicionales de dinamización y deliberación basadas en la interacción grupal. Sin embargo, en la práctica actualmente se observa que aquellos presupuestos participativos que surgen de una decisión política basada más en una tendencia o “moda” que en una convicción tienden al uso de internet como única vía de participación. De esta manera, los aspectos relacionales quedan sin abordarse por su complejidad y, como consecuencia de ellos, el proceso se sesga hacia una visión exclusivamente instrumental y ausente de los fines éticos, afectivos y relacionales anteriormente citados.<sup>119</sup>

Villasante afirma lo siguiente en relación al uso común de internet:

Un primer error que ya se ha detectado es confiar en que internet llama a la participación por sí mismo, y que no necesita de grupos que promuevan su uso en este sentido. Otro error es olvidar los mecanismos de debate y de articulación técnica de propuestas, creyendo que basta con votarlas (Villasante, 2017, pág. 150).

<sup>119</sup> Así se ha podido constatar en esta investigación a través de la búsqueda en la sección de noticias de google de artículos periodísticos de prensa local y web municipales donde aparecían citados el término “presupuestos participativos”.

## 5. Gestionar correctamente el cambio hacia una nueva forma de hacer participación

Cuando da comienzo un proceso de presupuestos participativos que supone en la comunidad una nueva forma de hacer participación es necesario programar correctamente esta transición teniendo en cuenta las formas de proceder ya existentes en torno a lo que hasta ese momento se ha denominado también como “participativo”. Los autores ya mencionados comentan al respecto que es común encontrar como punto de partida contextos donde determinadas asociaciones, o más en concreto líderes específicos, son los que tienen un vínculo privilegiado de interlocución con la administración. En casos extremos puede darse un exceso de personalismos y formas poco democráticas y transparentes que, con el tiempo, pueden derivar en cierto “clientelismo”.

Estos contextos existentes hay que conocerlos y no obviarlos a la hora de emprender los presupuestos participativos. Una vez que se estima tener información suficiente sobre la posible postura de aquellos colectivos formales que, por su relevancia en el territorio, pueden influir de manera importante inicialmente en el proceso de presupuestos participativos, lo conveniente es establecer las estrategias que la sociopraxis considera oportunas para la conformación de conjuntos de acción en base a los posicionamientos que caracterizan a cada actores social (negociación, seducción, persuasión, reversión y aislamiento). Dichas estrategias se deben establecer y reformular a un ritmo determinado por la evolución de los conjuntos de acción y la situación de las relaciones sociales, y teniendo en cuenta también que con el correcto transcurrir de un proceso participativo lo previsible es que vaya aumentando el capital social en torno a él tanto en cantidad como en diversidad.

A este respecto realiza las siguientes recomendaciones Alberto Bustos, Concejal del Ayuntamiento de Valladolid que en el año 2017 promovió, con el asesoramiento externo de CIMAS, la puesta de marcha de los presupuestos participativos en esta ciudad.

No intentar suplantar los movimientos tradicionales, sino intentar enriquecerlos. Hay que incorporar a todos los actores en el proceso. Los movimientos vecinales tradicionales en un principio estaban de uñas frente a este proceso. Se requiere tiempo, mucha pedagogía y transparencia sobre todo lo que se hace.

Otra clave importante es no controlarlo todo desde la administración: dar absoluta libertad para que cada colectivo y cada persona realice su propio proceso dentro de los presupuestos participativos. Libertad total para que alguien organice asambleas en su barrio y haga los carteles que quiera, y monte actividades paralelas distintas a las que organiza el Ayuntamiento. Ha habido clases en donde los profesores lo han debatido con sus alumnos y luego nos lo han transmitido. Ha habido grupos de scout que lo debatían (...), grupos de mayores que se han reunido por su cuenta. También gente que ha hecho rutas en bici por su cuenta para analizar y fotografiar la ciudad y nos lo han pasado después. Todo eso lo han hecho ellos. Ni nos lo han consultado ni ha hecho falta que lo hicieran. En definitiva, incorporar a la gente sin necesidad de quererlo controlar absolutamente todo, con libertad... De esta manera además el proceso consigue ganarse a gente que habitualmente no suele participar, como por ejemplo los jóvenes (Bustos, 2017).

Igualmente, una recomendación que hacen los autores ya citados (Villasante, Allegretti, etc.) para evitar la posible acumulación de poder por parte de determinadas personas una vez

puesto en marcha el proceso consiste en la rotación y uso de sorteos para la elección de cargos ciudadanos. Además, hacen hincapié en que dichos cargos siempre cumplen una función delegativa y no representativa, por lo que los sujetos no pueden tomar decisiones de manera individual.

## **6. Articular los presupuestos participativos con otras políticas y programas**

Esta misma necesidad ya se comentó para el caso de las Agendas 21 locales. Según los tres autores ya citados, la mayoría de experiencias de presupuestos participativos han aparecido dentro del área de Participación Ciudadana, y en escasas ocasiones se han activado de manera coordinada con otras iniciativas y dependencias municipales. El hecho de que estos procesos participativos se hagan de forma aislada respecto a otras políticas de igual o mayor envergadura suelen convertirlos en iniciativas institucionales de baja relevancia, y contradictorias con la visión y actuación que se espera de una administración local que afirma estar comprometida con la participación de la ciudadanía en las políticas públicas locales.

Los autores consideran al respecto que los presupuestos participativos que terminan tratando exclusivamente intervenciones menores sobre el territorio pierden parte de su potencial de cambio, y además no generarán tanto interés entre la ciudadanía.

La recomendación para los procesos participativos es definir e implementar dentro de la institución modelos de gestión participativos para que el paradigma de la participación (al igual que debería suceder con otros paradigmas como el de género o el de sostenibilidad) esté presente de forma transversal en todas y cada una de las iniciativas públicas locales, tanto en las originadas en la institución como en la ciudadanía. Especialmente en aquellas políticas que, como las grandes programaciones o actuaciones, determinan en mayor medida el futuro de ese territorio o comunidad.

Para propiciar dentro de la institución nuevas interacciones se requieren modelos de gestión participativos que dispongan de: 1) pautas de actuación, 2) protocolos y sistemas de comunicación, 3) normas, 4) estructuras organizativas y 5) recursos (materiales, humanos, técnicos, capacidades,...).

Dichos modelos pueden sustentarse en múltiples prácticas y técnicas que garanticen una interacción fluida y permanente no solamente dentro de la institución, sino también entre esta y la ciudadanía. Por ejemplo:

Jurados ciudadanos, planes participativos de desarrollo territorial, foros/consejos ciudadanos/entidades sociales según las diversas temáticas, referéndums, encuestas deliberativas u otros, como ejemplos a seguir en esta lógica de expandir la participación e incorporar desde las instituciones a los ciudadanos a la vida pública (Allegretti *et al.*, pág. 112).

## 7. Gestionar correctamente las fases de estancamiento

De forma innovadora y pertinente, los autores Allegretti, García y Paño, observan que habitualmente en los presupuestos participativos, al igual que en otros procesos participativos, se produce “la sucesión de fases iniciales de cierta euforia y crecimiento, fases de estancamiento ante una valoración de los límites y resistencias que el proceso está encontrando, y también, aunque no necesariamente, fases de involución” (Allegretti *et al.*, pág. 113).<sup>120</sup>

En las fases de estancamiento es cuando los autores proponen “desplegar mecanismos diversos para que el proceso no se vea trabado ni caiga en la inercia o el desánimo por falta de dedicación a él” (ídem., p.113).

Sugieren dos actitudes concretas para los momentos de estancamiento:

La primera, una predisposición a evaluar de forma constante y participativa el proceso, desde la máxima de que “sólo la evaluación permite la evolución”. La finalidad de evaluar es, por una lado, velar y comprobar el cumplimiento de los objetivos y, por otro lado, hacer explícitos los puntos fuertes y débiles.

Los autores realizan la siguiente reflexión dada su experiencia en la implementación y evaluación de este tipo de procesos:

Hemos aprendido, desde el empirismo, que las instituciones políticas que apuestan por procesos de participación, muy a menudo, no tienen energías suficientes para ir más allá de la propia experimentación, es necesario que otros actores (organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, etc.) asuman esta importante tarea. (...) Se hace necesario que cada entidad promotora garantice, como mínimo, algún tipo de sistematización y construya breves actas que puedan dejar una traza de memoria. (...)

La memoria necesita ser transmitida también para que los resultados de un proceso participativo no sean infravalorados, y hasta menospreciados por las personas y generaciones que llegan después, como ha pasado, por ejemplo, con los proyectos participativos de transformación de los aspectos físicos de las escuelas, que han sido criticados (sobre la base de consideraciones meramente estético-funcionales) por alumnos y padres que nada sabían del proceso colectivo de decisión (incluyendo energías, pasiones, saberes y competencias) que hubo detrás de lo que estaban viendo en ese momento (ídem., p.117-118).

La segunda, una predisposición a construir con los demás actores mecanismos nuevos. Esto se hace tomando conciencia de que estos procesos han de caracterizarse por un alto grado de:

---

<sup>120</sup> Allegretti, G. Leiva y Palo plantean en la parte inicial su libro que un proceso participativo se hacen presentes de manera muy importante 3 variables: satisfacción, resultados y expectativas. Plantean que dichas variables se relacionan directamente entre ellas en base a la siguiente ecuación: Satisfacción = Resultados – Expectativas.

-Dinamismo: en diversos sentidos como, por ejemplo, cargos rotativos, reglamentos en constante transformación, propuestas nuevas cada edición, incorporaciones y bajas de participantes, debates con deliberación, etc.).

-Interacción: “un importante grado de interacción entre un número significativo de personas con diferentes posicionamientos e identidades, determina claramente una capacidad importante de ir cambiando y regenerándose como muestra de su carácter especialmente procesual” (ídem., p.113).

## **6.5. Creación de normativa jurídica y auto-reglamentos para la coproducción de políticas públicas locales**

Los auto-reglamentos elaborados y utilizados en los Presupuestos Participativos de Sevilla y en otras experiencias basadas en métodos similares a la sociopraxis, representan un posible modelo a seguir en la creación de normativa jurídica para la coproducción de políticas públicas locales.

La regulación de la democracia participativa ha tenido distintas facetas según el momento y el lugar donde se ha dado. También las características y trayectorias asumidas por la regulación han variado mucho entre la participación ciudadana y la participación social.

La participación social ha tenido históricamente una relación bastante conflictiva con el ordenamiento jurídico desde el origen del movimiento obrero hasta la actualidad. Partiendo de circunstancias y vivencias desfavorables para ciertos colectivos sociales, habitualmente la participación social comienza fuera o al límite de una legalidad siempre favorecedora del orden social o “status quo” dominante. Las normas jurídicas que sustentan este orden cambiarán si la participación social consigue imponerse sobre el orden social dominante. En ese momento es cuando puede surgir un ordenamiento más favorable a la participación social y a la participación ciudadana.

Por tanto, puede afirmarse que la participación social antecede a la normativa jurídica referida a la misma, justo al contrario de lo que sucede con la participación ciudadana, que es posterior a sus normas jurídicas. En base a este razonamiento, se puede recalcar nuevamente que la participación social favorece el surgimiento de la participación ciudadana. Incluso afirmar, como se argumenta en otras partes del documento, que la existencia de participación social favorece el mantenimiento de la participación ciudadana, y sin embargo la existencia de la participación ciudadana puede desfavorecer el mantenimiento de la participación social cuando se dan procesos de “institucionalización de la participación”.

A partir del surgimiento y desarrollo del estado del bienestar tras la segunda guerra mundial, en general se va consolidando en Europa un ordenamiento jurídico más favorable a la participación social (sobre el derecho a manifestarse, asociarse, uso del espacio público y de la

libertad de expresión, la huelga,...), especialmente con la aparición de los nuevos movimientos sociales en los años 60. A partir de los años 80 y hasta la crisis del 2007, en este continente se da un proceso de institucionalización de los nuevos movimientos sociales, y las políticas socialdemócratas van generando un nuevo ordenamiento jurídico basado en la participación ciudadana y diferenciado del ordenamiento jurídico de la participación social (Chavez, 2011).

Estas nuevas normas jurídicas referentes a la participación ciudadana se dan inicialmente en el ámbito estatal (referéndum, iniciativas legislativas populares, recursos para organizaciones sociales, etc.) y, posteriormente y de forma mucho más amplia, en los ámbitos regionales y locales a través de reglamentos y ordenanzas, en donde aparecen diversos mecanismos de participación ciudadana: audiencias públicas, consultas e iniciativas populares, recursos para asociaciones, órganos participativos de consulta, procesos de planificación participativa, etc.

Un hito importante para la consolidación en América Latina del ordenamiento jurídico sobre democracia participativa es el final de las dictaduras militares en los años 90 (Chavez, 2011). A partir de esos años se elaboran algunos de los ordenamientos jurídicos más avanzados del mundo en cuanto a democracia participativa en sus dos vertientes (participación social y participación ciudadana). La creación de estos ordenamientos y su puesta en práctica la protagonizan principalmente los partidos de izquierda, presionados por la existencia en esos momentos de movimientos sociales y grupos de intelectuales críticos muy activos.

En gran parte del resto del mundo (Asia, África, Europa Oriental) los hitos en el desarrollo del ordenamiento jurídico sobre democracia participativa vienen marcados por el éxito de reivindicaciones sociales en el contexto de determinados procesos de descolonización, democratización y pacificación.

Un aspecto negativo actual tanto en Europa como en América Latina que afecta también a la regulación de la participación social es el retroceso que se da por parte de algunas administraciones públicas (especialmente a nivel estatal) y medios de comunicación en el respeto a ciertas prácticas de participación social a través de lo que se ha denominado “la criminalización de la protesta”, y la restricción por parte de los poderes públicos de determinadas iniciativas ciudadanas y usos del espacio público (Amnistía Internacional, 2012). Algunas de estas prácticas institucionales restrictivas han incluido la modificación del ordenamiento jurídico, como en el caso de España con la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en Junio 2015.

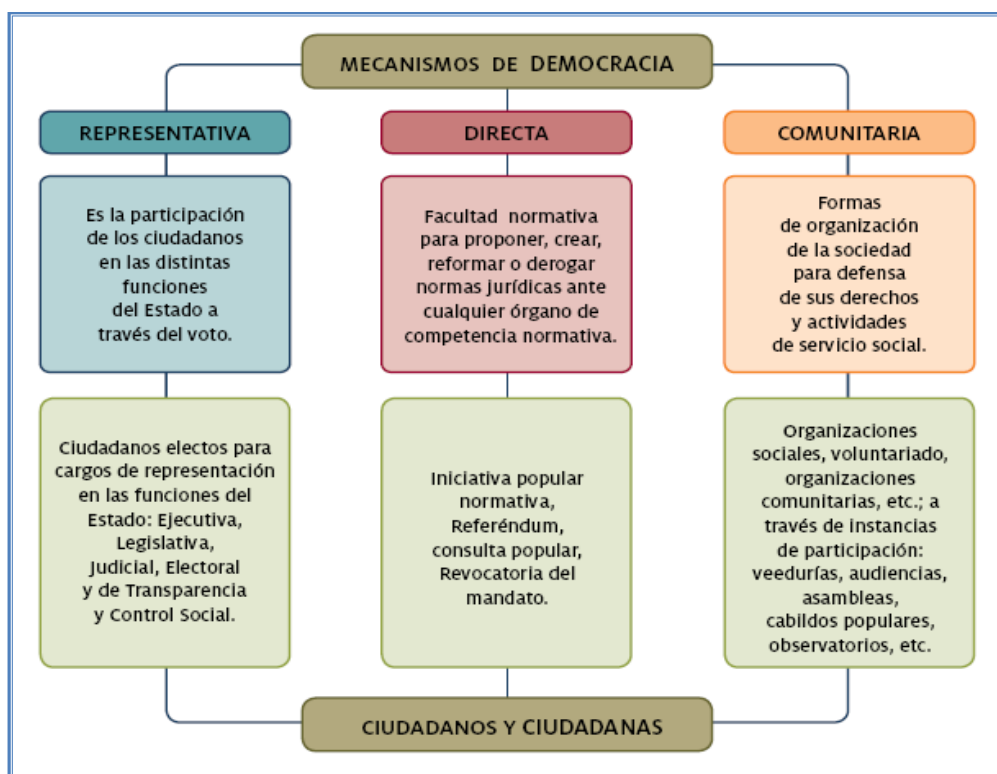
Como ejemplo de uno de los ordenamientos jurídicos en participación ciudadana más avanzados del mundo se puede tomar como referencia el caso de la República de Ecuador. La Constitución del año 2008, elaborada tras un periodo de una intensa movilización social en el marco de una aguda crisis económica y política, posee y genera un ordenamiento jurídico en democracia participativa muy novedoso, amplio y ambicioso en comparación con el de otros países. Algunos aspectos no se encuentran en el ordenamiento jurídico europeo, como por ejemplo, menciones a conceptos como “poder ciudadano” y “control popular”.

A continuación, se cita a modo de ejemplo el artículo 95 de la Carta Magna:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Constitución del Ecuador también ofrece pautas sobre las formas de participación en los diferentes niveles de gobierno. En su artículo 100 habla de instancias democráticas de participación integradas por múltiples actores locales para lograr cuatro objetivos: Primero, elaborar planes y políticas públicas. Segundo, mejorar la inversión y la presupuestación. Tercero, mejorar la rendición de cuentas y el control social. Cuarto, promover la formación ciudadana.

Ilustración 40: MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR



Fuente: SENPLADES, 2011

En el año 2010 y 2011 se expidieron tres leyes que determinan mecanismos de participación, y que restringieron la flexibilidad de los mecanismos locales de participación que operaban hasta el momento. Estas Leyes son: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Dentro de los mecanismos de democracia participativa y

control social, se establecen la creación de presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios, los consejos consultivos, la rendición de cuentas, la consulta previa y el libre acceso a la información pública mediante la “democracia electrónica” (LOCPC, Art.101).

A pesar de la existencia de normas jurídicas sobre democracia participativa, los hechos sociales acontecidos en la práctica en varios países a lo largo de esta última década (2008-2018) confirman la idea de que la existencia de un ordenamiento jurídico amplio y ambicioso en este sentido no garantiza ni ha generado siempre un aumento de prácticas de democracia participativa, o incluso estas se pueden ver retraídas igualmente en sus dos vertientes, la participación social y la participación ciudadana.

Esto último ha ocurrido especialmente cuando se ha intentado “desmontar” anteriores estructuras y modos culturales de participación a nivel social e institucional con la justificación de ser “renovadas” por otros modos de participación, y sin apenas más iniciativas y esfuerzos que la plasmación de ello en una nueva norma jurídica.

Algunos de los motivos que han propiciado el fracaso de estas normas, especialmente en los intentos de regulación a escala supramunicipal, han sido:

- La falta de voluntad política real.
- La partidización del proceso.
- La escasez en la dotación de medios para su aplicación.
- La carencia de rigor por no contar con estudios técnicos y criterios metodológicos previos para promover procedimientos claros y suficientemente flexibles que faciliten una correcta adaptación a cada contexto.
- La dificultad para la articulación entre administraciones con diferentes competencias.
- La ausencia de capacidad para sancionar la no ejecución.

A este respecto, y continuando con la referencia al caso de Ecuador, la autora Ana Cecilia Salazar (Salazar, 2013) critica que las políticas públicas no se han comprometido apenas en la implementación de la normativa jurídica y que no se han destinado los recursos necesarios. Además de esta falta de voluntad política, añade que el uso de la participación ciudadana ha sido parcial, politizada y clientelar, y que la principal consecuencia de todo ha sido un aumento de la desafección política en la población y la división, institucionalización e inactividad de los movimientos sociales.

Existen críticas similares referidas a otros países. Por ejemplo, G. Allegretti, P. García y P. Paño afirman que la principal dificultad de la Ley Nacional de Presupuestos Participativos en Perú fue, junto a otras, “la mínima dotación económica que tenían los municipios y que la Ley no aumentó, y que por tanto no posibilitó la realización de presupuestos participativos reales.” (Allegretti *et al.*, p.110). En el caso de una ley similar en la República Dominicana afirman que “son varias las alcaldías que no cumplen con la realización de presupuestos participativos y no encuentran ni exigencia de ningún tipo ni sanción por ello. Sencillamente no los realizan y no existe la capacidad de evitarlo” (Allegretti *et al.*, p.111).

Estos tres autores recomiendan ser cautos a la hora de poner en marcha estos mecanismos jurídicos previendo sus mecanismos de cumplimiento. Consideran que este tipo de leyes que obligan a los municipios a realizar presupuestos participativos, por un lado, han generado frustración y falta de credibilidad por no contar con capacidad sancionadora ni con suficientes mecanismos para su implementación. Pero por otro lado, se detecta cierto grado de éxito en la medida de que en algunos casos la nueva norma jurídica han servido como marco para dar la pauta a aquellos gobernantes que de entrada tenían sólo “cierto” interés por los presupuestos participativos, y han terminado convenciéndose más.

En España, la principal referencia al derecho de la ciudadanía a participar o tomar parte en los asuntos públicos se encuentra en la Constitución:

- Artículo 9.2: “Los poderes públicos facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”.
- Artículo 23: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”

Apenas se han desarrollado a escala estatal o regional mecanismos de normativa jurídica para hacer efectivos estos artículos de la Constitución española.<sup>121</sup> Los mecanismos que se han creado y puesto en práctica han sido tradicionalmente mecanismos de participación ciudadana implementados en el ámbito local, y reglados por ordenanzas de participación ciudadana.<sup>122</sup>

El diagnóstico que se puede hacer respecto al ordenamiento jurídico sobre participación ciudadana en general es que no ha tenido la aplicación esperada, y que dicha aplicación no ha sido la mejor. A esto, hay que añadir que en opinión de algunos expertos (Observatorio Internacional CIMAS, 2005-2010) el contenido de este ordenamiento jurídico no ha sido el correcto. La redacción de este ordenamiento se ha caracterizado en muchas ocasiones por:

- 1) Copiar modelos estándar y no ajustarse a las características propias de cada comunidad.
- 2) Primar una participación restrictiva de tipo representativo y asociativo.

---

<sup>121</sup> La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local afirma que los Ayuntamientos son los responsables de elaborar la normativa a este respecto. Los dos únicos mecanismos de participación que menciona la Ley son: 1) La “iniciativa popular” (Árt. 70 bis), en términos similares a los descritos en la Constitución para el ámbito nacional. 2) La “consulta popular” (Árt. 71): esta otra forma de democracia directa es posible para aspectos de competencia municipal (excepto los relativos a la Hacienda local) y si se cuenta con la autorización del Gobierno de la Nación.

<sup>122</sup> Los mecanismos que habitualmente se han reglado y puesto en marcha a nivel local tienen que ver con las políticas de “participación ciudadana”, las cuales tradicionalmente han puesto el foco más en el movimiento asociativo que en la democracia directa. Por ejemplo, políticas públicas orientadas a conceder ayudas a entidades sociales o a crear consejos sectoriales y territoriales. Los profesores y miembros del Observatorio CIMAS Tomás Alberich y M<sup>a</sup> Ángeles Espadas han profundizado al respecto, y en su artículo “Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén” muestran la diversidad de asociaciones y políticas públicas de participación ciudadana existentes, haciendo un análisis crítico sobre ambas (Alberich & Espadas, 2011).

- 3) Especificar demasiados aspectos y no dar oportunidad a la apertura, adaptabilidad, flexibilidad y creatividad requerida para este tipo de procesos.
- 4) Escasa negociación e implicación social en su elaboración.

Villasante propone lo siguiente:

No se debe perder el tiempo en debates de ordenanzas o reglamentos muy jurídicos, como si fueran para toda la vida. La puesta en marcha de las planificaciones es más importante que su regulación detallada, que al fin y al cabo se va a ir revisando cada año con los auto-reglamentos. La ley no garantiza, pero sí puede facilitar para que se cumplan unos mínimos. (Villasante, 2017, pág. 152)

El reto en el futuro sería crear normas jurídicas para la coproducción de políticas públicas locales afrontando aquellos defectos y dificultades. Normas jurídicas:

- 1) Con amplia legitimidad social por el hecho de haber sido elaboradas mediante un proceso de participación ciudadana y negociación entre agentes.
- 2) Cuyo efecto en la práctica sea impulsar y no retraer la participación ciudadana y la participación social.
- 3) Conformadas principalmente por unos fines y valores acordados con la mayor cantidad y diversidad posible de actores sociales.
- 4) Incluir unos pocos aspectos operativos básicos y abiertos que sean fácilmente modificables de manera participativa, y así garantizar en la mejor medida de lo posible la adaptación de dichos aspectos a las circunstancias específicas de cada entorno social y proceso.

Ejemplos de estos procesos pueden ser algunas experiencias locales implementadas con el asesoramiento externo de CIMAS, como la realización del Auto-reglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla en el año 2003, o la elaboración participativa en el año 2009 del Decálogo y el Reglamento Ciudadano de Participación de la ciudad de Alcobendas.

A continuación, se cita la Declaración de principios que consta en el Auto-reglamento del año 2006 de los Presupuestos Participativos de Sevilla:

TITULO PRIMERO.  
DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS.  
DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS:

Los Presupuestos Participativos de Sevilla suponen una apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana que propugna como principio básico la Democracia Directa para la planificación comunitaria de los recursos públicos municipales. Tienen como objetivo principal generar un espacio ciudadano de debate y decisión, donde el órgano base es la Asamblea de Zona.

La puesta en marcha de este proceso tiende a generar un modelo de ciudad educadora y social, en la que tengan cabida aquellos colectivos y personas que por lo general permanecen excluidos o sub-representados de los procesos de toma de decisiones. En virtud de ello, todas las comisiones de delegados y delegadas y mesas de representación serán paritarias.

Por consiguiente, los Principios Básicos que enmarcan las reglas de este proceso son:

La **cogestión pública**, inspirada en la Democracia Participativa y entendida como un espacio de interacción entre la ciudadanía, los representantes políticos y las representantes políticas y el personal técnico, en el que:

La ciudadanía a través de su participación activa propone, decide y comunica, se forma e informa y ejerce el control del proceso.

El personal técnico asesora sobre la viabilidad legal y técnica.

Los representantes políticos electos y las representantes políticas electas se comprometen a discutir sus propuestas con la ciudadanía, así como a asumir las decisiones y ejecutarlas.

El principio de cogestión pública también supone establecer un seguimiento ciudadano sobre los gastos a medida que se va ejecutando el presupuesto. Del mismo modo, requiere y promueve canales de información y comunicación que garanticen la transparencia del proceso.

Para su aplicación práctica, el proceso combina:

La **Democracia directa**, que se formalizará en la creación de asambleas públicas, las cuales serán abiertas garantizando una participación igual y universal, basándose en la idea de una persona, un voto. Para que este principio se cumpla plenamente será necesario fomentar la implicación de toda la ciudadanía.

Las decisiones así alcanzadas serán de carácter vinculante y, en consecuencia, la delegación deberá ser puntual y con mandato imperativo desde las asambleas.

Y la **Democracia representativa**, a través de los órganos de representación política y asociativa, como son las Juntas Municipales de 4 Distrito, dentro del espacio de cogestión en el que se da la complementariedad entre los órganos representativos y las decisiones ciudadanas.

La **Planificación Comunitaria**, la intervención activa de la ciudadanía en los presupuestos participativos supone, también, un procedimiento de planificación que atiende a los siguientes objetivos prioritarios:

- Redistribución de la inversión de los recursos en base a principios de solidaridad y justicia social, y equidad entre los sexos.
- Articulación de procesos de desarrollo comunitario contando con el protagonismo del tejido social.
- Capacitación y educación popular, en procesos de corresponsabilidad donde aprenden tanto la ciudadanía como el personal técnico y la representación política electa.
- Defensa de lo público.
- Eliminación del gasto superfluo (austeridad).

Un **espacio ciudadano y abierto**, en el que los Presupuestos Participativos en tanto que espacio deliberativo y de convivencia se caracterizan por:

- La autorregulación, pues la propia ciudadanía establece las reglas del funcionamiento de los Presupuestos Participativos, sin excluir las competencias legales propias del Ayuntamiento.

- El dinamismo, que se concreta en un ciclo anual revisable y mejorable.

Un **proceso vinculante**, en virtud del cual las decisiones tomadas se incorporarán en los Presupuestos Municipales. Por ello se garantiza la corresponsabilidad ciudadana, técnica y política en la creación de un proceso transparente y con seguimiento.

La **aplicación de la Justicia Social**, propiciando la redistribución de la riqueza por zonas y sectores sociales y sexos. Atendiendo prioritariamente en la inversión a aquellas más desfavorecidas, de acuerdo a criterios de necesidades básicas. Además, se promoverá la discriminación positiva de los sectores más desfavorecidos garantizando cuotas de participación.

De esta forma los Presupuestos Participativos aportan una perspectiva solidaria para construir nuestra ciudad, basada en la concienciación acerca de los problemas comunes y la educación (Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, 2008, pág.3 - 4).

En el ejemplo de Alcobendas la propia ciudadanía protagonizó la elaboración del Reglamento en el año 2009 aplicando aspectos característicos del método de la sociopraxis. Posteriormente, en el año 2014, se reformó nuevamente de forma participativa (Ayuntamiento Alcobendas, 2014). Desde el año 2009 el Reglamento regula una gran diversidad de prácticas participativas que se realizan en el municipio: Asambleas de distrito, Plenarios sectoriales, Mesas de diálogo, Memorias participativas, Encuentros con el Alcalde, Consejo social de la Ciudad, Observatorio local de la democracia participativa, etc.<sup>123</sup>

A continuación se muestra el “Decálogo de la Participación Ciudadana en Alcobendas: Principios y valores”, incluido en la Exposición de motivos del Reglamento Ciudadano de Participación. La elaboración del Decálogo fue el aspecto central en este proceso participativo protagonizado por los vecinos/as, y diseñado y dinamizado por el autor de la tesis, junto con otros miembros del Observatorio Internacional CIMAS.

1. Ser accesible, plural, representativa, activa y abierta, facilitando la igualdad de oportunidades e integración de todos los sectores de la población.

---

<sup>123</sup> En el esfuerzo de hacer viable y operativo el Reglamento Ciudadano de Participación, desde el año 2012 funciona dentro del Ayuntamiento unos “Protocolos de Actuación” y una “Mesa Técnica de Participación Ciudadana”, ambos coordinados por el Departamento de Participación Ciudadana. La Mesa Técnica es: *Un espacio institucional estable donde cualquier departamento puede proponer la ejecución de un “proyecto o actuación institucional de forma participada”, consensuado políticamente, dotando así de contenido y propuestas a los diferentes órganos diseñados en el Reglamento Ciudadano de Participación. (...) En la Mesa Técnica se intercambia información sobre la viabilidad técnica de las propuestas de actuaciones derivadas de los espacios de participación y así como de las propuestas, preguntas, incidencias que hacen los usuarios de esos espacios (vecinos, asociaciones, empresas...).* (Departamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas, 2018, pág. 37). El flujo de las actuaciones participativas para las políticas públicas locales y los Protocolos de Actuación para responder a las mismas son bidireccionales, en base a dónde se originan las actuaciones: de arriba-abajo, o de abajo-arriba.

2. Ser sencilla, clara y ágil en la tramitación y desarrollo del proceso, eliminando, en la medida de lo posible, la burocracia.
3. Garantizar como derecho reconocido, regulado y protegido, una participación real y transparente, basada en el consenso entre los diferentes colectivos o agentes sociales.
4. Garantizar el compromiso y la responsabilidad del gobierno municipal y la oposición, con las decisiones tomadas y consensuadas. Así como, estar orientada a la corresponsabilidad o compromiso bilateral (ciudadano-administración), facilitando los mecanismos de participación necesarios para que el vecino sea escuchado y sus demandas sean respondidas.
5. Contar con recursos suficientes, humanos, económicos, técnicos y formativos para asegurar una participación efectiva en el municipio.
6. Garantizar una participación factible, constructiva y de calidad con intervención directa en la toma de decisión y en la gestión municipal.
7. Aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) como canal de participación en todos los procesos que sea posible.
8. Debe existir una comunicación recíproca, bidireccional y retroalimentada entre Ayuntamiento y la ciudad, con una difusión e información periódica, veraz y permanente.
9. Fomentar la capacidad ciudadana de discusión sobre cuestiones concretas de la gestión municipal, incluyendo las decisiones sobre cuestiones presupuestarias.
10. Tener continuidad en el tiempo y disponer de los mecanismos necesarios para adaptarlo a la realidad de la ciudad; implicando a la población en su desarrollo y buscando dispositivos que posibiliten acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas para el desarrollo o modificación del presente Reglamento de Participación Ciudadana (Departamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas, 2018, pág. 6).

**PARTE TERCERA: AVANZANDO HACIA UN MÉTODO PARA LA  
COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES**

## **CAPÍTULO VII: ANÁLISIS Y APORTES METODOLÓGICOS PARA LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A TRAVÉS DE LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES**

### **7.1. La práctica de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales analizada como acción social: ¿Qué sentidos se le atribuye?**

#### **7.1.1. Niveles de análisis cognitivo, valorativo y pragmático**

A lo largo del documento se ha puesto en evidencia que en el sentido común y en el discurso de muchos actores sociales (académicos, políticos, medios de comunicación, organizaciones sociales, ciudadanía en general) se hace más o menos presente un reconocimiento a las deficiencias de la actual democracia representativa y del sistema político en general, y un “no rechazo” de forma explícita al concepto de democracia participativa. Se puede decir en términos generales que la democracia participativa es un concepto al que fácilmente se le puede asignar un significado básico, y que además no genera rechazo, pero tampoco mucha adhesión o interés. Es un concepto más bien ubicado socialmente en el ámbito de la indiferencia, desconocimiento, desinterés y desconfianza.

El análisis del contexto y de las experiencias de participación en el ámbito de las políticas públicas a las que se ha hecho mención, junto con los datos y las reflexiones de diferentes autores que se han expuesto, sirven de fuente para realizar el siguiente análisis sobre la percepción social que se tiene del concepto de “democracia participativa”. Más concretamente, sobre los sentidos que se le atribuyen a la práctica de la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales concibiendo la democracia participativa como una acción social.<sup>124</sup>

Para ello, se utilizan tres niveles de análisis que coinciden con tres objetos de estudio específicos, que son: el significado, el valor y la acción.

-Nivel cognitivo: se refiere al nivel de conocimiento que tiene la sociedad sobre el concepto y el significado general o sentido común atribuido.

---

<sup>124</sup> El concepto de democracia participativa se aborda de manera diferente a como se hizo en el primer capítulo de la Tesis, donde las fuentes y el análisis hace referencia al sentido que los expertos atribuyen a este concepto. En este apartado, el concepto de democracia participativa se aborda como acción social con la finalidad de interpretar sentidos que se le atribuyen: “Para la sociología, la cuestión del significado está ligada al sentido que las acciones tienen para quienes las realizan. Esta cuestión, planteada ya en la crítica que el historicismo romántico hace a la Ilustración, la formula explícitamente M. Weber al definir la sociología como el estudio científico de la acción social, y a esta como aquella conducta cuyo sentido está referida a otros.” (Giner, Lamo de Espinosa, & Torres, 2013, pág. 768) El análisis expuesto en este apartado es sólo una aproximación a la materia citada, ya que su abordaje en profundidad no corresponde con los objetivos de esta investigación.

-Nivel valorativo: hace referencia a las valoraciones, opiniones y actitudes de la sociedad respecto al concepto, incluyendo la importancia que se le asigna, y también los atributos positivos y negativos.

-Nivel pragmático: mide los comportamientos individuales y grupales relacionados con el concepto.

### **El nivel cognitivo**

En el nivel cognitivo se puede afirmar que el concepto es conocido, pero no porque esté muy presente en los sentidos, sino porque son de fácil interpretación las dos palabras que componen el concepto, tanto “democracia” como “participativa”. Por eso, aún no conociendo el significado connotativo, eso no evita que los sujetos fácilmente le atribuyan significados similares desde el ámbito de lo denotativo. Los significados atribuidos al concepto surgen y se sustentan en gran medida en otros conceptos respecto a los cuales la “democracia participativa” representa:

1. Una oposición a la “democracia no participativa”, y un alejamiento al concepto de “democracia representativa”.
2. Una reivindicación, recuperación y fortalecimiento del concepto de “democracia”.
3. Una aproximación a la “democracia directa”.

Lo interesante de estas tres concepciones citadas es que pueden darse de forma complementaria y articulada y, por tanto, coexistir al mismo tiempo.

Una asociación de ideas común que se hace al concepto de “democracia participativa” es a la cuestión de la crisis de la democracia representativa y al sistema político en general. También se asocia con ideas relacionadas con derechos y orden social, identificándose siempre dichas ideas con un plano ideal sobre el “deber ser”.

Tampoco ha de excluirse la perspectiva de algunas personas que, teniendo clara la definición del concepto de democracia, consideran que el adjetivo añadido de “participativa” es redundante y no aporta un significado diferente.

Cuando se finaliza esta asociación de ideas inicial y se intenta dirigir el sentido hacia un plano más pragmático, se hace evidente un mayor desconocimiento sobre el término y surgen dificultades para definirlo. Solamente los agentes sociales que más familiarizados están con el concepto de “democracia participativa” entran a profundizar en este plano de lo pragmático. Aquí, como se mostrará posteriormente en las referencias al nivel pragmático, es donde surgen más las discusiones, confrontaciones y contradicciones, y por tanto en donde el análisis de las realidades sociales se torna más interesante.

## **El nivel valorativo**

En este nivel se podría diferenciar entre valoraciones que se aproximan más a lo manifiesto y valoraciones más cercanas a lo latente. Las valoraciones por parte de los agentes implicados en la comunicación dependerán mucho de las características de la interacción, es decir, el contexto y la relación existente entre los interlocutores, los fines de la interacción y el canal comunicativo utilizado, entre otros aspectos. Las valoraciones manifiestas sobre la democracia participativa están muy determinadas por la deseabilidad social, sobre todo cuando la interacción se está dando en la esfera de la opinión pública. En este caso, se intenta asignar atributos positivos al concepto, o al menos no negativos.

Las valoraciones que se aproximan más a lo latente suelen emerger en interacciones caracterizadas por contextos de mayor privacidad y al tratar sobre todo los aspectos pragmáticos del concepto de democracia participativa. Especialmente en el “calor” de una discusión es donde emergen los distintos posicionamientos. En estas circunstancias, y sobre todo entre agentes más conocedores de aspectos pragmáticos del concepto de democracia participativa, las valoraciones que emergen se caracterizan por una mayor pluralidad tanto de opiniones como de atribuciones positivas y negativas.

En cuanto a las actitudes de los agentes y las valoraciones que hacen de la importancia que tiene la democracia participativa, en general se caracterizan por actitudes y valoraciones positivas, pero muy leves, en algunos casos rozando o incluso llegando a la indiferencia. Por ello, puede decirse que el posicionamiento más común entre los agentes respecto al concepto es la indiferencia (es decir, se sienten ajenos), más que la afinidad o la oposición.

El hecho de que el concepto de democracia participativa esté relacionado con el ámbito temático de la política, hace que en ocasiones haya claras conexiones estructurales y coyunturales entre las percepciones sociales de este concepto y otras temáticas vinculadas con la política.

## **El nivel pragmático**

Ya se ha comentado anteriormente, en este nivel es donde se da una mayor diversidad de posicionamientos.

También se ha destacado que en el ámbito de las percepciones sociales el concepto de democracia participativa pertenece más al mundo cognitivo, caracterizado por las ideas e intenciones, que al mundo pragmático o de los comportamientos. La “colonización” del mundo pragmático o de la acción de manera exitosa es el reto que se plantean los métodos diseñados para la implementación de la democracia participativa.

En el nivel pragmático es donde surgen más las discusiones, confrontaciones y contradicciones, y por tanto en donde el análisis dialéctico, crítico y en profundidad del sentido puede ser más amplio. Aunque no tanto como podría esperarse, porque la falta de vivencias o experiencias

sustentadas en la praxis por parte de los agentes hace que en muchos casos las referencias usadas por estos sean puros supuestos o menciones externas, propiciándose así razonamientos poco fundamentados que en ocasiones derivan en prejuicios o estereotipos.

Los sentidos existentes a nivel pragmático pueden resumirse en tres principales posicionamientos: A, B y C. El posicionamiento A engloba sentidos que se sitúan bajo la denominación de “oposición a la democracia participativa”. El posicionamiento B se denominaría “concepto débil de democracia participativa”, y el posicionamiento C “concepto fuerte de democracia participativa”.

### **7.1.2. Posicionamiento A: “oposición a la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales”**

A continuación, se describen algunos sentidos y contenidos característicos de este posicionamiento.

Ciertos planteamientos de este sentido coinciden con limitaciones a la democracia directa que reconocen incluso algunos de sus defensores.

Rousseau explicó las condiciones que se necesitarían para una verdadera democracia: en primer lugar un “estado muy pequeño” donde los ciudadanos se conozcan y se puedan reunir; segundo una “sencillez de costumbres” en la que se refería a una cultura de diálogo y no de conflicto, que evite discusiones espinosas; tercero, mucha igualdad en los rangos y fortunas de la sociedad, sin la cual la igualdad de derechos no podría subsistir por mucho tiempo; cuarto, sentimientos de sociabilidad para ser un buen ciudadano; y por último, “poco o nada de lujo”, pues consideraba al lujo como corruptor de ricos y pobres (Hernández A., 2005).

El posicionamiento basado en la “oposición a la democracia participativa” se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Se concibe la “democracia participativa” como algo poco operativo y práctico. En algunos casos se puede calificar incluso de inviable. Este argumento se sustenta en críticas que las posiciones más afines a la democracia representativa han hecho tradicionalmente a la democracia directa. Estas críticas consideran que la democracia directa:
  - Conlleva a una “tiranía de las mayorías”.
  - No es viable porque el ser humano es egoísta y sin disposición de renunciar a sus intereses particulares.
  - La sociedad no está preparada porque se carece de suficiente formación.
  - Existe como inconveniente que la gente es más emocional que racional.
  - En la deliberación se termina manipulando.
  - No permite la inmediatez a veces se puede requerir.

Estos argumentos son más recurrentes cuanto mayor es la cantidad de habitantes y la escala territorial donde se pretende favorecer la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales.

2. Desde este posicionamiento se considera en ocasiones que las opiniones y decisiones que proceden de mecanismos y órganos de democracia participativa sólo representa a los intereses particulares de determinados individuos o colectivos, especialmente cuando se considera que el número de participantes ha sido muy escaso y/o poco plural.

La paradoja, por tanto, es que la escasa participación de la gente conlleva a una pérdida de legitimación del proceso, e incluso a una “tiranía de las minorías”. Sin embargo en el caso contrario, una participación masiva de personas conlleva a hacer inviable o de poca calidad el proceso, o hablar de “tiranía de las mayorías”.

La crítica de que las opiniones y las decisiones de estos procesos sólo representan a unos pocos se hace, en esta ocasión, desde una valoración que asocia representatividad con legitimidad. De esta manera, se compara la representatividad, el respaldo y la legitimidad de las decisiones tomadas a través de las prácticas de democracia participativa con las decisiones tomadas por los cargos elegidos a través de la democracia representativa.

En ocasiones se recurre a confrontar el número de personas asistentes a una reunión con el número de votos recibido por un representante político o asociativo. Incluso se puede llegar a deslegitimar el proceso catalogándolo como una violación de lo decidido por la mayoría a través de un representante elegido legítimamente mediante unas elecciones.

Estos argumentos se hacen presentes sobre todo cuando los procesos denominados participativos desembocan en una toma de decisiones de tipo vinculante sobre aspectos relevantes o considerados como “polémicos”. También acontecen en mayor o menor medida según muchas circunstancias contextuales: por ejemplo, cuando se considera que el nivel de participación ha sido bajo o poco plural, o cuando las decisiones han sido poco deliberadas o consensuadas.

3. Otro sentido característico de este posicionamiento es el de afirmar que la ciudadanía no está preparada para participar, por carecer de suficiente “cultura participativa”.

A este respecto, se suele hacer referencia a determinados modos de relación y comunicación hegemónicos que se dan en los espacios de interacción más comunes de la sociedad: el hogar, la escuela, el vecindario, el lugar de trabajo,...

Como evidencia para sostener esta afirmación, a veces se hace mención al desarrollo considerado “habitual” en las reuniones de los procesos denominados como “participativos”. Por ejemplo, aspectos observados como el hecho de que acude poca gente, llegando a concluir que “a la ciudadanía no le interesa la participación”. También que determinadas personas más hábiles terminan imponiendo sus preferencias sobre un público mayoritario de personas que no tiene experiencia de expresarse en público. Otra cuestión que se cita es que las personas acuden a las reuniones solamente para defender sus intereses particulares y no son capaces de tener una visión colectiva o preocuparse por el interés colectivo, y en mucha menor medida por los intereses de una minoría con la que no se identifican. Por último, también se afirma que las reuniones son poco operativas, aburridas y que a veces son politizadas por influencia de determinados sujetos o acontecimientos.

4. Existe un cuarto sentido o argumento que igualmente busca evidencias en la interpretación de determinados hechos. Consiste en afirmar que los procesos participativos carecen de la voluntad política necesaria para que lo acordado sea realizado.

Se considera que los procesos emprendidos como participativos en el ámbito de las políticas públicas locales cuentan con un respaldo muy escaso por parte de los cuatro actores sociales principales: políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía en general. Pero lo más preocupante es la falta de voluntad política, porque se considera que la implicación política es necesaria para el proceso, y que influye mucho en el resto de actores sociales.

La investigación evidencia que los métodos participativos son útiles para aumentar la implicación de organizaciones sociales y ciudadanía en general, incluso a veces también la de técnicos municipales, pero posteriormente los esfuerzos realizados por estos actores sociales no han sido igualmente correspondidos a nivel político. En otros casos lo sucedido es que la voluntad política ha durado hasta el momento en el que acontece un cambio de cargo político.

La escasa voluntad política se evidencia a través de la falta de una perspectiva transversal dentro de la institución que garantice la presencia de un enfoque participativo en todas las áreas o dependencias que la conforman.

Como ya se comentó anteriormente, la falta de voluntad política está muy presente en la conciencia de los agentes implicados en los procesos participativos promovidos por la administración, debido a que se considera algo recurrente y se le atribuye un papel muy determinante. En base a este punto de vista, algunos agentes consideran que la intencionalidad o motivación real de los políticos al decidir promover este tipo de procesos es más por apariencia o imagen, porque en muchos casos ni siquiera se ven obligados a ello por la norma jurídica establecida. Esta opinión se explica haciendo paralelismos entre los conceptos de “participación ciudadana” y “moda”. En los casos

en los cuales los políticos sí están obligados, el cumplimiento de la norma es más con un sentimiento real de obligación que de convicción.

### **7.1.3. Posicionamientos B y C: “concepto débil de democracia participativa” y “concepto fuerte de democracia participativa”**

Estos posicionamientos contienen sentidos y contenidos que difieren de forma clara con el posicionamiento anterior. Los posicionamientos B y C tienen muchas coincidencias, pero también algunos matices que les diferencian. Ambas cosas se verán a continuación.

En esta línea, Garrido, en su análisis de la participación en las Agendas 21 locales, distingue dos tendencias opuestas, y que admiten a su vez muchos posicionamientos intermedios y emergentes:

Hay una tendencia de carácter funcional, que instrumentaliza la participación ciudadana como vía de control social, de legitimación política y de eficacia en la gestión pública de los intereses dominantes; y otra que reconoce el valor intrínseco de la participación y promueve a través de ella el protagonismo de la ciudadanía en la definición de los modelos de sociedades sustentables y en la gestión de los planes tendentes a su consecución (Garrido, 2005, pág. 63).

Los posicionamientos B y C se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Desde estos posicionamientos, la democracia participativa es un derecho de individuos y grupos en muchas sociedades y esto significa que este concepto está reconocido en la norma y los valores tanto en el ámbito social como jurídico. Este factor atribuye al concepto un valor añadido de legitimidad en su reivindicación y puesta en práctica.

Según el contexto social determinado por un lugar y un momento concreto, el concepto de democracia participativa tiene mayor o menor reconocimiento en los ámbitos jurídico, político y social, aunque en general se puede afirmar que dicho reconocimiento es débil en la actualidad. En el ámbito social porque la tendencia hacia el individualismo y la crisis del pensamiento colectivo, entre otros factores, hacen suponer que la existencia de este concepto en las normas y relaciones sociales que conforman el sentido común hegemónico es menor en la actualidad.

En cuanto a los ámbitos político y jurídico, sucede lo siguiente. En los ordenamientos jurídicos de nivel superior (convenios internacionales y constituciones) es recurrente la mención a la democracia en sus distintas expresiones, además de la representativa: derecho a la protesta, al asociacionismo, a la libre expresión, a ejercer el control y seguimiento del gobierno, a la participación ciudadana, etc. Pero a medida que se va analizando el ordenamiento jurídico a nivel inferior (leyes, ordenanzas, reglamentos, etc.) la presencia e importancia del concepto es cada vez menor, de manera que muchas veces la falta de cumplimiento de la norma por parte de los gobiernos a este respecto queda sin sancionar. Por lo contrario, las escasas iniciativas políticas que se

dan en beneficio de la democracia participativa son interpretan como concesiones de los políticos ajenas a derechos y requerimientos legales.

El posicionamiento C suele hacer más referencia a este sentido, que relaciona la democracia participativa con un derecho, más que el posicionamiento B.

2. Otro argumento utilizado hace hincapié en que la práctica de la democracia participativa favorece el desarrollo de una cultura participativa, que es un aspecto que se reconoce como deficitario en la sociedad, y cuyo efecto positivo sería extensible no solamente a los espacios públicos de interacción, sino también a los espacios privados comunes de la sociedad: el hogar, la escuela, el vecindario, el lugar de trabajo,...

Una nueva cultura participativa supone nuevos tipos de liderazgos, relaciones, comunicaciones, motivaciones, fines, valores, identidades, etc.

El desarrollo de una cultura participativa favorece el propósito de dar voz a los ciudadanos/as que forman parte de los sectores silenciados, evitando así la “tiranía de las mayorías”.

También favorece a políticos y técnicos, en el sentido de que la ciudadanía es capaz de ponerse de forma más clara en la posición de otros, y así cada ciudadano/a no exige solamente la satisfacción de sus propios intereses porque poco a poco va tomando conciencia de los intereses comunes, incluso de los intereses ajenos. Además, permite entender mejor las dificultades cotidianas de los políticos y técnicos para gestionar y tomar decisiones.

Por último, la sociedad se ve beneficiada por el desarrollo de la cultura participativa en otras facetas, como por ejemplo, la convivencia, la diversidad, la identidad, inclusión y cohesión social, la consecución de los objetivos sociales, etc.

Se suele hacer hincapié que un cambio cultural es más fácil y favorecedor especialmente para las generaciones venideras, los actuales niños/as y jóvenes.

El posicionamiento C suele hacer más mención al concepto de cultura participativa que el posicionamiento B.

3. Relacionado con lo anterior, otro argumento consiste en afirmar que la democracia participativa, expresada como participación en la coproducción de políticas públicas locales o como participación social, propicia la corresponsabilidad y el control de las instituciones por parte de la sociedad civil.

Es habitual observar que en determinados contextos, el aumento del protagonismo de las administraciones públicas a la hora de intervenir en algunas facetas de la vida social

ha provocado cierta pérdida de la iniciativa ciudadana en la esfera y praxis pública. Hasta el punto se da esto que, paradójicamente, algunos políticos y técnicos se quejan de la actitud de ciertos ciudadanos/as, por considerar que estos se han convertido en sujetos excesivamente acomodados, que se quejan y reclaman a la administración sin apenas demostrar por su parte consideración, compromiso y corresponsabilidad. Sin embargo, políticos y técnicos no están exentos de culpa por este hecho, al haber querido acaparar el máximo protagonismo en todo lo público, a excepción de lo delimitado para el mercado, ignorando o minimizando la iniciativa ciudadana autónoma. De esta manera, el poder instituido garantiza para sí mismo un mayor control de los procesos públicos frente al posible poder instituyente.

A través de la coproducción de políticas públicas locales existe la posibilidad de fomentar en la ciudadanía una actitud favorable a la corresponsabilidad y cogestión, lo que permitirá a la administración delegar aspectos de la gestión pública. Se argumenta también que la corresponsabilidad, a pesar de las dificultades que conlleva su realización, favorece que la ciudadanía se apropie de los proyectos y obras, y así se garantiza mejor el cuidado y buen uso de los bienes públicos.

Es propio del posicionamiento C el sentido de la corresponsabilidad como cesión de poder por parte de las autoridades para que la ciudadanía esté más informada, lleve a cabo un mayor control de las instituciones y ejerza responsabilidades basadas siempre en valores democráticos.

Sin embargo, es más propio del posicionamiento B un sentido más ajeno al empoderamiento ciudadano y con una visión más simplificada e instrumental de la corresponsabilidad. Es decir, un sentido basado simplemente en el hecho de delegar en un tipo de organizaciones sociales específicas ciertas cargas y responsabilidades de la administración pública. Desde este posicionamiento se evita tratar la delegación más generalizada de responsabilidades y tomas de decisiones, centrándose la participación de la ciudadanía en lo que tienen que ver con la transmitir de información (transparencia) y la recogida de opiniones.

Paradójicamente, existe también la posibilidad de que determinadas prácticas de participación ciudadana tengan el efecto contrario de empoderar a la ciudadanía y provoquen una reducción de la iniciativa ciudadana o participación social existente.

Este error es muy común, ya que en pocos casos existe la idea de establecer mecanismos de colaboración y cooperación que al mismo tiempo aseguren, o incluso favorezcan, las capacidades autónomas de protesta, control, organización y acción de la ciudadanía frente a la institución. Parece que en este caso no está suficientemente asimilada la importancia de la separación de poderes que comúnmente sí se asocia a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y que favorece la integridad de la democracia.

La coproducción de políticas públicas podría, y debería, complementarse con la participación social y el activismo. Ambas manifestaciones democráticas, activismo y coproducción de políticas públicas, deberían ser vistas como complementarias (de la protesta a la propuesta, y viceversa) e independientes (intervenir sobre facetas diferentes de la esfera pública: por un lado en la gestión pública, y por otro lado, en la reivindicación política y en las acciones procomunes). En todo caso, la participación social no debe ajustarse a la coproducción, sino todo lo contrario, esta última, siempre posterior, debe respetar y ajustarse a los agentes y a las prácticas de participación social existentes en el territorio. Esto significa no “institucionalizar” la participación, sino lo contrario, “ciudadanizar” la institución. La preocupación por la relación a veces conflictiva que se da entre ambas y el intento por armonizar dicha relación, supone un reto importante y novedoso para los métodos de democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales.

4. Otro sentido que está presente en ambos posicionamientos, aunque con mayor protagonismo en el posicionamiento B, es el que considera que la democracia participativa favorece la gobernanza o buen gobierno, especialmente en términos de una mayor eficacia, eficiencia, calidad y buena orientación.

Se entiende que la democracia participativa favorece la deliberación entre distintos agentes presentes en un territorio, y esto fortalece las relaciones y comunicaciones entre ellos.

En los procesos de coproducción de políticas públicas las administraciones, representadas por políticos y técnicos, son un interlocutor fundamental. En el ámbito de la gestión pública, todas las acciones emprendidas por ellos que tienen como destinatarios a los ciudadanos/as, podrán ajustarse a estos de mejor manera como consecuencia de la intersubjetividad surgidas de una interacción más intensa fruto de la coproducción.

En el punto anterior se expresaba que la interacción propiciada por la coproducción favorece la cultura participativa, algo que supone cambios más positivos que negativos para el conjunto de la sociedad en las formas de pensar (nivel cognitivo), juzgar (nivel valorativo) y actuar (nivel pragmático).

Este punto expresa el mismo argumento, pero tomando como agentes referentes a los técnicos y políticos que conforman la administración pública. De manera más concreta, este sentido considera que las políticas públicas sustentadas en procesos de coproducción atienden en mayor medida las verdaderas y más prioritarias necesidades de la población, y por tanto, es concebida como una forma de canalizar bien las demandas ciudadanas hacia los gobiernos.

La participación agrega más puntos de vista u opiniones a la toma de decisiones, incluyendo el punto de vista de la ciudadanía, principal sujeto poseedor del conocimiento vivencial.

Además, la deliberación que se produce mediante la participación favorece la innovación y creatividad a través de la emergencia de nuevas reflexiones y propuestas.

5. Otro argumento expresado es que las reflexiones, propuestas y decisiones generadas tras un proceso participativo poseen argumentos más fundamentados, y también cuentan con un mayor consenso y nivel de aceptación. Esto último es mayor aún si además las normas sociales y jurídicas incrementan el respaldo y la legitimidad de la democracia participativa.

Según este sentido, el tiempo de más que demora tomar una decisión de forma participativa se contrarresta por el hecho de que dicha decisión será más sustentable. Es decir, más duradera y con argumentos más razonados y defendibles. El motivo se debe a que dicha decisión ha sido evaluada con mayor profundidad, y además cuenta con más respaldos y aceptación por convicción.

6. Dentro de estos dos posicionamientos se reconoce que la democracia participativa en el ámbito de la política pública fomenta una mayor interacción entre agentes, y esto supone un contexto más favorable para que no surjan conflictos y aumente la confianza.

Lo anterior significa no solamente que se reducen los prejuicios y estereotipos hacia el “otro”, sino que además se generan empatías.

A través de la participación de la ciudadanía se favorece la transparencia en la gestión pública y esto debería propiciar en gran medida la reducción de la corrupción. Este es un argumento característico del posicionamiento B.

7. El último sentido que se señalará consiste en afirmar que en la actualidad, gracias a los importantes avances que ha habido en relación a las tecnologías de comunicación, la democracia participativa es mucho más viable que en el pasado.

Se considera que cada vez es más fácil articular la democracia directa y la democracia representativa a través de la democracia participativa, perdiendo poco a poco legitimidad el argumento de que la democracia representativa es la única posible porque es la única viable.

Desde un punto de vista optimista, algunos autores (Joan Font *et al.*, 2000) inciden que la democracia podría ser cada vez más participativa teniendo en cuenta las diferencias

estructurales existentes entre el ciudadano promedio del siglo XXI y el ciudadano promedio del siglo XIX, época en la que empezó a extenderse la democracia liberal representativa en Europa y América.

Después de dos siglos, la ciudadanía en España dispone de un mayor nivel de formación, mayor acceso a la información y más facilidades técnicas para comunicarse y desplazarse. Han mejorado las condiciones para desempeñar los trabajos domésticos, pero todavía las habituales cargas laborales y horarios no forman parte aún de este listado de facilidades.

Estos cambios estructurales no han supuesto en la misma proporción un aumento de la implicación y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. A lo largo del documento se han mencionado numerosas dificultades e incertidumbres que retraen las posibilidades de coproducir políticas públicas a nivel locales y que provocan un efecto opuesto al generado por las facilidades antes citadas.

#### **7.1.4. Acciones en el ámbito de la coproducción de políticas públicas que atraer a la ciudadanía hacia posicionamientos del tipo B y C**

Teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta ahora, y con la finalidad de resolver dificultades e incertidumbres en relación a lo planteado en el título de este punto, se ha determinado la existencia de cuatro elementos como requisitos necesarios para que a medio-largo plazo una iniciativa de coproducción de políticas públicas locales cuente con mayores cuotas de implicación ciudadana, algo fundamental para el éxito de una iniciativa de este tipo.

Es decir, la coproducción tiene que demostrar que es:

##### **1. Vinculante**

La participación, y todo lo que conlleva (reflexión, deliberación, negociación, acuerdos,...) por parte de los actores sociales implicados debe conducir finalmente a la acción, es decir, generar resultados o transformaciones. Como hemos visto, esto ha sido un déficit común en muchos procesos, destacando especialmente la falta de ejecución de los planes de acción de las Agendas 21 Locales. En otras ocasiones, los actores sociales usan los adjetivos “útil” o “real” como sinónimos de “vinculante”.

Es fundamental superar la desconfianza inicial en este tipo de procesos. La falta de voluntad política, aun no siendo a veces abiertamente reconocida, está muy presente en los procesos puestos en marcha, debido a que se le atribuye un papel muy determinante. Muestra de ello es la pregunta que de manera recurrente hacen los ciudadanos y ciudadanas que acuden, incluso por primera vez, a los espacios generados para promover la participación ciudadana:

*“Y esto que vamos a hacer.. ¿Va a servir para algo? ¿Va a ser tenido en cuenta?” (Arnanz et al., 2004, pág. 368).*

Las posibles respuestas dadas a esta pregunta evidenciarán cuáles son las expectativas existentes hacia la consecución de resultados a través de un proceso participativo.<sup>125</sup>

Conviene que la coproducción de políticas públicas no sea tan dependiente de un solo actor, generalmente la administración local, como ha sucedido con la participación ciudadana. Así, el proceso no estará tan supeditado a la voluntad política que de forma puntual demuestre un responsable político o equipo de gobierno determinado.

## **2. Interesante**

Los aspectos a tratar en los procesos participativos deben ser del máximo interés y utilidad para la ciudadanía, y de esa manera suscitar la atención e implicación de la comunidad. Como establece la sociopraxis, la base social, y no otro tipo de actor social, debe ir marcando desde el inicio los temas a tratar.

Pero yendo más allá de este planteamiento, el facilitador/a debe provocar la superación por parte de la propia ciudadanía de los temas más inmediatos y hegemónicos hacia temas de fondo. Es decir, en el tratamiento de los problemas de una comunidad, no quedarse simplemente en los síntomas, e intentar reflexionar sobre las contradicciones existentes y llegar al “origen” profundo del dolor o carencia (Hernández Hernández, 2010).

Como se ha comentado en ocasiones anteriores, es muy importante concebir el interés y la utilidad que debe suscitar el proceso participativo no solamente en términos material, sino también emocionales. Por esta razón, el proceso debe ser motivante para sus participantes.

Atraer el interés de la ciudadanía es una cuestión referida no sólo al contenido o aspecto temático, sino también a la forma o aspecto metodológico. De nuevo, el facilitador/a jugará un papel fundamental en la generación de afinidad, identificación e incluso apropiación por parte de la población respecto a la capacidad de atracción de los dispositivos metodológicos utilizados en el proceso. Las personas muestran interés especial por aquellas técnicas en las que se sienten escuchados, valorados, respetados, etc., y en las que perciben transparencia, libertad de opinión, deliberación, eficacia, credibilidad, afecto, igualdad, etc.

## **3. Accesible**

Desde la racionalidad simplificada de diversas teorías sociales como la del Intercambio (Homans), del Juego, etc., la motivación para implicarse como ciudadano/a en un proceso

---

<sup>125</sup> Tampoco la excesiva generación de expectativas beneficia a un proceso si luego los resultados no se aproximan a dichas expectativas. En este punto, cabe recordar nuevamente la ecuación (Satisfacción = Resultados – Expectativas) utilizada por Allegretti, G. Leiva y Paño (2011).

participativo no se puede explicar solamente por los aspectos citados hasta ahora (vinculante e interesante), y que corresponderían con la idea de los “resultados” o “beneficios”. También por otro aspecto que estaría más en consonancia con la idea de “costes”, y que tendría que ver con lo “accesible”. Es decir, que el “coste” o esfuerzo por participar sea “rentable” respecto a al interés que genera la iniciativa y los resultados que se esperan obtener de ella.

Esto supone que el tipo de participación que se emprende en estos procesos se caracterice, entre otras cosas, por ser sencilla, fácil, comprensible,... Alcanzar la máxima eficiencia en estos términos dependerá, en gran medida, del método aplicado en el proceso.

Por ejemplo, una circunstancia común en muchos contextos es la dificultad de compaginar la participación con las responsabilidades laborales y domésticas. El facilitador/a del proceso procurará, como su propio nombre indica, “facilitar” la participación de diversos colectivos a la hora de establecer horarios, diseñar actividades, determinar el uso de herramientas analógicas y digitales, etc.

En relación a estos tres requisitos, Néstor García, del Observatorio Internacional CIMAS, considera que representan la “VÍA” hacia la participación. Esto mismo indica la agrupación de la primera letra de cada una de estas tres palabras: Vinculante, Interesante, Accesible. (Observatorio Internacional CIMAS, 2010).

#### **4. Cuidar los procesos conversacionales y vivenciales en la totalidad de nuestro habitat: escuela, trabajo, ciudad**

Un cambio de las relaciones de poder desde la democracia participativa requiere, entre otras cosas, que políticos, técnicos y ciudadanos/as intercambien sus conocimientos y posiciones. Así estos últimos se sentirán implicados e identificados con el territorio y la política pública, y al sentirse partícipes de ambas, se mostrarán también corresponsables: “La conversación permite construir puntos de identificación grupal” (Montañés, 2000).

Para que el ciudadano/a se sienta identificado con el territorio y la política pública, este debe reflexionar, cuestionar y cambiar sus concepciones, valoraciones y actuaciones. De ahí la importancia de la “conversación”. Uno no toma conciencia de sí mismo y de su entorno si permanece aislado, si no se encuentra con otros que mantienen similitudes y diferencias con él, y conversan entre ellos. Continuando con el razonamiento característico del interaccionismo simbólico y la reflexividad, el lenguaje es la base del aprendizaje. Aprendemos conversando con los demás: conversando con los libros, con la gente. No cabe duda que este “proceso conversacional” ha de aplicarse en las ciudades si queremos que la ciudadanía pueda ser partícipe de la construcción de su propio hábitat y de su modelo de gestión. Por tanto, en referencia también a las nociones de experiencia y vida cotidiana de Alfred Schutz, el proceso de participación requiere simultáneamente la implicación e identificación del ciudadano/a, teniendo en cuenta que ambas cosas se va construyendo a través del propio proceso conversacional y vivencial.

Pero no hay que obviar que el propósito de promover procesos conversacionales se encuentra con la dificultad de que vivimos en una sociedad en la que el individualismo extremo es posible porque hemos llegado a situaciones extremas de delegación. El individualismo lleva parejo una falsa sensación de autonomía, pero en realidad estas situaciones conllevan implícitamente altos niveles de dependencia, y por tanto ausencia de libertad. Actualmente dicha dependencia y ausencia de libertad se manifiesta más a través de la asimilación que de la coerción.

Resulta por tanto difícil practicar la conversación y la participación en un contexto donde la delegación reduce nuestro poder de decisión sobre aspectos vitales para reconducir nuestras vidas. Es verdad que la colectividad también puede suponer una pérdida de la diversidad, la individualidad y la libertad asociada a ambas, pero el reto a la hora de diseñar objetivos y métodos participativos es establecer una relación armónica entre individualidad y colectividad. En este sentido, Villasante afirma que uno de los fines de la sociopraxis es crear conjuntos de acción, pero no para conformar “uniones” permanentes, sino más bien para ir resolviendo colectiva y esporádicamente cuestiones o problemas que nos afectan a varios (Villasante, 2014).

Otra clave a la hora de hacer que la ciudadanía participe en la construcción de políticas públicas pasa también por el cambio de modelo en el diseño de nuestras ciudades. Es difícil que alguien se sienta identificado con ciudades cada vez más extensas debido al imparable proceso de urbanización. Este proceso hace que determinadas ciudades resulten ser hostiles, incómodas, inseguras, alienantes para el ciudadano/a, que ve como tiene que hacer largos desplazamientos para ir a trabajar o para realizar cualquier otra actividad, y que además apenas tiene tiempo y espacios para relacionarse con sus vecinos/as.

Según Julio Alguacil:

Uno de los espacios que permitirían ponerse en contacto y conversar unos con otros sería el espacio creado por una descentralización profunda de las ciudades. Sería necesario que la gobernabilidad urbana descendiera a una escala más humana, donde hubiese una mayor relación entre gobernantes y gobernados, donde existiesen verdaderos mecanismos de participación social como consejos o asambleas de ciudadanos, donde existiese una mayor identificación y cercanía con lo cotidiano, donde existiesen, en definitiva, unos mecanismos favorecedores de la interrelación entre ciudadanos, técnicos, políticos, etc. (Alguacil, 2000, pág. 39).

Esta misma reflexión ha de trasladarse a los ámbitos educativo y laboral, donde igualmente se requiere un cambio de modelo de forma paralela y para hacer viable la promoción de la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales. Más concretamente, en estos ámbitos se necesitan cambios en: el diseño y uso del espacio, la distribución del tiempo y de las tareas, además de las condiciones en las que se desempeñan estas, la toma de decisiones, la realización de actividades que promueven determinadas actitudes y valores (por ejemplo: cooperación, creatividad, igualdad, diálogo,...), el reconocimiento de derechos y obligaciones, la corresponsabilidad en la gestión y organización, participación en el establecimiento de normas y modos de comunicación, etc.

Conseguir un proceso participativo en el ámbito de la política pública local sostenible y exitoso supone forzosamente trabajar a todos estos niveles de nuestro hábitat. También requiere amplias confluencias de voluntades e implicaciones, tanto a nivel político, como técnico y ciudadano.

Pero no es necesario cumplir con todos estos requisitos desde el inicio. Es más prioritario poner en marcha procesos que en su transcurso irán mejorando, siempre y cuando las vivencias experimentadas por los actores sociales vayan teniendo en ellos efectos valorados por los mismos protagonistas como positivos.

## 7.2. Batería de indicadores para experiencias de democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales

Antes de exponer a modo de propuesta el diseño de Sistema de Gestión Participativo, a continuación se sugieren una serie de indicadores para medir distintos aspectos relacionados con una experiencia de democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas locales teniendo en cuenta todo lo descrito y analizado en esta investigación.<sup>126</sup>

La sociopraxis plantea realizar talleres participativos con la comunidad para construir los indicadores de un proceso. El uso de modelos o baterías de indicadores como el que se ha elaborado en esta investigación facilita la reflexión y la obtención de resultados en este tipo de talleres.

La dinámica de los talleres de construcción de indicadores dependerá, como siempre, de los objetivos que queremos conseguir, lo que se resumiría en reflexionar sobre los criterios de evaluación de las temáticas o propuestas y determinar para cada una de ellas los indicadores respectivos (Observatorio Internacional CIMAS, 2015, pág. 144).

Como es lógico, para la decisión de elegir, eliminar o modificar alguno de estos indicadores para una experiencia concreta se tendrá que valorar el fin (*Qué es lo que queremos medir*), la pertinencia (*Lo que vamos a medir corresponde con lo que queremos medir*) y la posibilidad de disponer de datos (*Lo que vamos a medir lo podemos medir*).

Los 29 indicadores que se incluyen en este apartado son:

1. **Volumen:** Número de personas e instituciones sociales implicadas en la experiencia participativa, diferenciando para cada uno de los cuatro principales agentes de la participación: políticos, técnicos, organizaciones sociales y personas a título individual.

---

<sup>126</sup> El Observatorio Participación de Madrid funciona desde el año 2016. Es un espacio de evaluación, encuentro y propuestas en todo lo referido a la participación en Madrid en sus diferentes ámbitos, promovido desde el ámbito universitario, asociativo y profesional de los entornos de la participación política, social y comunitaria. En relación a la temática abordada en este apartado, cabe destacar el proceso participativo que están desarrollando para elaborar un sistema de indicadores denominado “La rejilla de la participación”.

2. **Pluralidad o Cobertura o Diversidad:** Este indicador se diferencia del indicador de volumen en que especifica la diversidad existente de tipos de actores sociales implicados en el proceso para cada uno de los agentes de participación. El proceso participativo debe tener la mayor cobertura posible en relación a la diversidad de colectivos existentes en una comunidad, por lo que este último dato estadístico también se puede incluir en la medición. Este indicador se puede hacer lo más preciso que se desee sectorializando los datos para cada uno de los cuatro tipos de agentes. En el caso de las personas a título individual se puede diferenciar por grupos de edad, género, lugar de residencia y pertenencia a un colectivo específico. Respecto a las organizaciones sociales, se puede hacer una distinción por áreas temáticas. En cuanto a los técnicos y a los políticos, resulta conveniente diferenciar por departamentos municipales para poder medir la transversalidad que tiene el proyecto dentro de la institución.
3. **Difusión:** Esfuerzo realizado por cada agente en la difusión de la experiencia a través de medios formales e informales de comunicación. Esto se puede medir a través de diferentes datos, por ejemplo, horas dedicadas, actividades realizadas, recursos destinados,...
4. **Popularidad:** Grado de conocimiento de la experiencia por parte de los agentes. De esta manera se mide la repercusión informativa que ha tenido la difusión. Se puede medir la cantidad de personas o colectivos receptoras de información, o recoger datos a través de un sondeo o encuesta.
5. **Impacto interno:** Mide a través de una escala que va de la máxima afinidad a la máxima oposición el valor atribuido por los agentes a aspectos concretos y generales de la experiencia participativa. Es conveniente el uso permanente de este indicador desde el inicio hasta el final de la experiencia. Se pueden diferenciar tres tipos de importancia o atribuciones de valor: 1) afinidad, 2) indiferencia y 3) oposición. Puede medirse a través de sondeos (cuantitativos o cualitativos) y con la aplicación de técnicas participativas como el sociograma o el rol-playing.
6. **Impacto externo:** Grado de importancia y trascendencia que tiene la experiencia participativa para el territorio en múltiples ámbitos y facetas: Por ejemplo, en el desarrollo de la comunidad, en las relaciones sociales, en el devenir cotidiano de los sujetos e instituciones que forman parte de ella, etc. A diferencia con el indicador de impacto interno, en este otro indicador conviene también recurrir a datos estadísticos para medir el impacto que el proyecto ha tenido en el territorio.
7. **Co-Productividad:** Número de acciones en el ámbito de las políticas públicas locales que han sido coproducidas. Se define como “acción coproducida” aquella donde la ciudadanía y la administración local han intervenido de manera conjunta. En este indicador cabe distinguir entre diferentes categorías de acciones coproducidas: diseño, toma de decisión, gestión, etc.

8. **Alcance:** Porcentaje de acciones coproducidas ejecutadas en relación al total de acciones ejecutadas tanto en el ámbito institucional como en el ámbito de los movimientos sociales.
9. **Intensidad:** Cantidad de acciones coproducidas en relación a un espacio temporal o espacial determinado.
10. **Relevancia:** Importancia de las acciones coproducidas ejecutadas respecto al resto de acciones ejecutadas en cada uno de los dos ámbitos anteriormente citados. Como en los casos anteriores, dicha importancia puede medirse a través de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas. Una técnica participativa idónea para este indicador es la Diana.
11. **Cumplimiento:** Porcentaje de acciones coproducidas ejecutadas respecto al total de acciones coproducidas acordadas.
12. **Implicación objetiva:** Consiste en especificar el número de personas e instituciones implicadas para cada tipo de actividad realizada cronológicamente durante el proceso participativo, como por ejemplo: respuesta a cuestionarios, asistencia a reuniones informativas, intervención en asambleas, participación en grupos de trabajo, etc.
13. **Implicación subjetiva:** Grado de implicación de los distintos agentes diferenciando al menos dos momentos del proceso: en su origen (cuando se establecen los fines y las normas) y en su finalización. Este indicador puede admitir un número amplio y diverso de categorías a medir. Su medición puede basarse en datos de otros indicadores. Se recomienda combinar el uso de técnicas cuantitativas, cualitativas y participativas.
14. **Iniciativa:** Determina el grado de implicación de los distintos agentes en el momento del origen de la iniciativa. El dato para este indicador puede obtenerse del dato desagregado de los indicadores de Implicación objetiva y subjetiva.
15. **Empoderamiento o Apropiación:** Consiste en determinar si la experiencia participativa es más de tipo institucional o ciudadana a través de la confluencia de varios indicadores: volumen, implicación, pluralidad, difusión, popularidad, impacto interno, iniciativa y liderazgo.
16. **Liderazgo:** Mide el protagonismo por parte de los distintos agentes en la toma de decisiones durante el proceso participativo. El dato para este indicador puede obtenerse del dato desagregado de los indicadores de Implicación objetiva y subjetiva. Se puede diferenciar entre tomas de decisiones respecto a los fines, normas, medios aplicados y actividades realizadas.
17. **Resultados:** Efectos obtenidos a corto-medio y largo plazo, positivos y negativos, esperados y no esperados, producidos directa o indirectamente por el proceso participativo. En la determinación de los resultados confluyen los siguientes

indicadores: popularidad, impacto subjetivo, impacto objetivo, productividad, alcance y relevancia.

18. **Coherencia:** Correspondencia entre los fines y normas del proceso con respecto a los medios aplicados, las actividades realizadas y los resultados. Una técnica propicia para medir esto es el coherenciómetro.
19. **Eficacia:** Mide el éxito de la experiencia participativa determinando el grado de consecución de los fines establecidos respecto a los resultados. Es un indicador muy común en todo tipo de proyectos. Requiere el establecimiento de una línea base al comienzo del proyecto o antes de la ejecución de las acciones, es decir, la definición y medición inicial de los ítems que se utilizarán.
20. **Eficiencia:** Relación entre los recursos destinados y los resultados obtenidos. Este indicador se complementa con el de viabilidad técnica para conocer la efectividad de medios como: el método, los recursos humanos, económicos y materiales, los sistemas de organización y planificación utilizados por los grupos conformados y las instituciones implicadas, los flujos de comunicación,...
21. **Viabilidad técnica:** En qué medida el proceso cuenta de forma explícita con fundamentos teóricos, metodológicos y técnicos. También mide la cantidad de recursos de todo tipo destinados: humanos, económicos, técnicos (incluyendo las nuevas TICs) y formativos.
22. **Calidad:** Este indicador puede agrupar a su vez un conjunto diverso de indicadores que midan la presencia de diversos aspectos metodológicos generales, como funciones, actividades, dimensiones, formas y técnicas empleadas. También aspectos metodológicos específicos, como los siguientes: Grado de deliberación, sencillez, profundización, gestión de conflictos y dilemas, creatividad social o innovación, conformación de una “cultura participativa” basada en el pensamiento y la acción colectiva por parte de los diferentes agentes, etc. También se podrían contemplar aspectos que tengan valor más allá de un criterio instrumental, es decir, desde un punto de vista ético, relacional o afectivo, siempre y cuando dichos aspectos no se hayan incluido ya en otros indicadores, como por ejemplo los indicadores de impacto externo, transparencia o integralidad.
23. **Transparencia:** este indicador determina la transparencia u opacidad del proceso participativo, y se fija en aspectos como: la sinceridad o veracidad, la rendición de cuentas, la accesibilidad y comprensión a la información y el reconocimiento de errores.
24. **Pertinencia:** En qué medida el proceso participativo es congruente con el contexto y las circunstancias sociales del momento, respondiendo a los problemas (dolores) y carencias (necesidades y expectativas) más profundos y sentidos por la base social. Por el contrario, podría ser que el proceso participativo esté atendiendo más a aspectos

sintomáticos y superficiales, o a cuestiones más bien ajenas a la base social y que responden a visiones impuestas o intereses particulares. La técnica del flujograma puede ayudar a obtener datos para este indicador.

25. **Integralidad:** En qué medida el proceso tiene en cuenta la complejidad social y la interrelación que se da en la realidad entre diversos temas. Esto conlleva a adoptar puntos de vista y acciones basadas no en la sectorialización, sino en la integralidad o transversalidad de diversos temas: justicia social, salud, género, sostenibilidad, multiculturalidad, infancia y adolescencia, etc.
26. **Fusión:** Consiste en medir la capacidad que ha tenido el proceso participativo de conformar a lo largo de su implementación algunos aspectos como los siguientes: tolerancia y respeto mutuo, confianza, consenso, cooperación, acuerdos, conjuntos de acción o alianzas no solamente entre individuos, sino también entre diferentes instituciones y colectivos sociales.
27. **Brecha digital:** Se trata de medir aspectos relacionados con el uso de las herramientas digitales en los procesos participativos. Especialmente lo referente al grado y a la forma de implantación, y medir el efecto que tienen estos dos aspectos en la integración/exclusión de colectivos y personas en los procesos.
28. **Continuidad o sustentabilidad:** Capacidad de permanencia frente a cambios políticos o sucesos locales de otra índole por parte de la experiencia participativa.
29. **Tendencia:** Este indicador es transversal, y por tanto aplicable a cada uno de los anteriores indicadores. Consiste en determinar la tendencia del proceso participativo realizando un balance a través de la medición repetida en el tiempo de todos los indicadores anteriores. Se pueden identificar como mínimo tres tipos de tendencia: ascendente, constante, o descendente.

### 7.3. Diseño inicial de un Sistema de Gestión Participativo para la coproducción de políticas públicas locales partiendo de la práctica de los métodos participativos

En este apartado se diseña un enfoque y un método para promover desde las autoridades locales una coproducción de políticas públicas para favorecer una democracia y una sociedad más participativa. Este método se denomina “Sistema de Gestión Participativo” (SGP). Debido a que es un diseño inicial, el SGP que se presenta requiere una mayor concreción y validación a través de dos formas: 1) Incluyendo aportes y reflexiones realizadas por profesionales y otros actores sociales. 2) Poniendo en práctica la coproducción de políticas públicas locales mediante el SGP y evaluando sus resultados.

El autor de esta investigación considera que los planteamientos defendidos y propuestos en esta tesis en los ámbitos epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos coinciden en gran medida con el método de la sociopraxis. Por consiguiente, el SGP no debería concebirse como una propuesta que intenta partir de cero y abarcar en este primer diseño los innumerables y amplísimos aspectos que debe incluir un método para la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas. Este método lo que pretende es centrarse en el reto de afrontar de forma exitosa un proceso de participación en la coproducción de políticas públicas, pero sin que esto deba suponer una falta de reconocimiento, respeto y promoción de los otros tres ámbitos fundamentales para la práctica de la democracia señalados en el “cuadrilátero de la democracia participativa”. El SGP se suma a lo recogido en la sociopraxis, y añade, como novedad, complementos nuevos con la finalidad de atender retos que se han dado en la práctica de los métodos participativos.<sup>127</sup>

Precisamente implementar un Sistema de Gestión Participativo es algo más integral y complejo que llevar a cabo un proceso participativo sin más. Un proceso participativo tal como se concibe convencionalmente en la actualidad, por ejemplo un presupuesto participativo o un plan participativo de desarrollo y ordenación del territorio, sería un elemento más del propio Sistema de Gestión Participativo. A través de esta investigación, se ha analizado si las

---

<sup>127</sup> En la búsqueda de un posible antecedente con ciertas similitudes al concepto de Sistema de Gestión Participativo se encuentra el concepto de “Sistema de Participación Ciudadana” incluido en la normativa jurídica ecuatoriana desde el 2011. La iniciativa de implementar un Sistema de Participación Ciudadana está presente en el ordenamiento jurídico de la República de Ecuador. El artículo 304 del Código de Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del año 2011 describe brevemente qué es un Sistema de Participación Ciudadana, y responsabiliza a las autoridades locales de su implementación:

*Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para:*

*a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;*

*b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;*

*c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;*

*d) Participar en la definición de políticas públicas:*

*e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario.*

*Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;*

*f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;*

*g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y.*

*h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.*

experiencias participativas que se emprenden carecen en muchas ocasiones de una visión más amplia y que intervenga sobre un mayor número de factores, demostrándose así la pertinencia que puede poseer un Sistema de Gestión Participativo.

En términos general, Niklas Luhmann atribuye las siguientes características principales a un sistema (Luhmann, 1998):

1. Los componentes de un sistema no están aislados, sino interrelacionados entre sí.
2. Los componentes comparten un mismo entorno.
3. Aun teniendo autonomía, los componentes comparten en cierta medida una misma lógica o conjunto de normas.

La práctica de democracia participativa requiere la existencia de una lógica alternativa de razonamiento político y de un método para su implementación, porque no emergerá sin más por las contradicciones de un sistema donde también pueden encontrarse estilos opuestos a la democracia como el autoritarismo o la oligarquía.

Esta lógica ha de suponer al menos articular nuevas: 1) asignaciones de valor, 2) normas, 3) sentidos, 4) fines y recompensas, 5) mecanismos de interacción y cooperación.

Para que exista esta lógica, tiene que haber un pensamiento colectivo y una acción colectiva que trascienda la hegemonía de la individualidad, y que sea identificado y aceptado frente a otros pensamientos y acciones. Este pensamiento colectivo y acción colectiva no es sinónimo de una identidad colectiva o una conciencia de clase que exija a los sujetos prescindir de su individualidad a costa de acatar un tipo determinado de lógica. Esta lógica simplemente debe resultar de utilidad para un sistema donde esté más presente que ahora la pluralidad, la socialización del poder y las relaciones de reciprocidad multidependiente. Dicha lógica, en concordancia con la sociopraxis, debe implementarse desde un método orientado hacia una praxis que toma como referencia formas de la cotidianeidad y actúa principalmente sobre la cotidianeidad con un enfoque situacional y creativo-reversivo. Esta lógica será la que facilite la interacción entre los diferentes componentes del sistema o método, y que se pueda hablar de la existencia de un sistema como tal y no de un agregado de elementos aislados entre sí.

Un SGP es una iniciativa integral, compleja e innovadora. El periodo de tiempo requerido para la implementación de un SGP es variable y difícil de concretar. A modo de estimación, podría ser razonable un plazo de **tres años y medio** (42 meses), para que así fuera asumido por un equipo de gobierno en el periodo de una legislatura (4 años). Pasado ese plazo, el SGP podría considerarse implementado y quizás, hasta cierto punto, afianzado. En periodos posteriores, el SGP continuaría demostrando su funcionamiento y de esta manera al mismo tiempo fortaleciendo su arraigo en la comunidad y su sostenibilidad.

Un SGP para la coproducción de políticas públicas locales tiene varios elementos. Estos se agrupan en: componentes, grupos base y acciones base.

Pero antes de ver cada uno de estos elementos, hay que reconocer la existencia de una lógica o principios característicos del SGP. El Decálogo de principios necesarios para un SGP y, por tanto, para un proceso de coproducción de políticas públicas locales, es el siguiente:

1. Vinculante: la implicación de los actores sociales implicados debe conducir finalmente a la acción, es decir, generar resultados o transformaciones.
2. Interesante: el proceso en su globalidad (los temas tratados, la metodología seguida, las vivencias y los vínculos generados) deben resultar de interés y utilidad para los participantes.
3. Motivante: El proceso debe resultar interesante y útil no solamente en sentido material y racional, sino también emocional. Esto incluye aspectos como lo afectivo, lo vivencial y lo relacional. En esta línea, el proceso debe tener la capacidad de resolver problemas y carencias en los dos sentidos mencionados anteriormente.
4. Accesible: procurar que el esfuerzo o coste por participar sea el mínimo posible. Eso requiere que el proceso se caracterice por ser sencillo, fácil, comprensible, etc.
5. Proceso con un fin democratizador y emancipador: el proceso debe modificar las estructuras de poder y dependencia apuntando hacia unas relaciones recíprocas multidependientes lo más favorables posibles a la base social. Todo lo opuesto, por tanto, a estructuras caracterizadas por desigualdades, patriarcado, clientelismo, paternalismo, asistencialismo, etc. Han de ser procesos de “abajo a arriba” que prioricen la satisfacción de problemas y carencias de la base social.
6. Colectivo: en cuanto al objeto de intervención y a que se sustenta en el necesario pensamiento colectivo y la acción colectiva, pero tomando conciencia y actuando en concordancia con la diversidad.
7. Basado en mecanismos colaborativos y cooperativos: se dan unas relaciones recíprocas multidependientes entre actores sociales diversos y autónomos. La interacción no solamente vendrá caracterizada por la coordinación (no se hacen acciones conjuntas, pero sí existen acuerdos e intercambio de información), la colaboración (se hacen acciones conjuntas) y la cooperación (se hacen acciones conjuntas con objetivos comunes). También por el uso de las nuevas TICs y otros atributos como: la deliberación, la creatividad, la acción-reflexión, la transparencia, la integralidad, la horizontalidad, una visión y acción en red, etc.
8. Metodológicamente, y desde un enfoque situacional, se conforman y ponen en marcha de conjuntos de acción entorno a ideas-fuerza.
9. Se concibe y reconoce la legitimidad de la participación por ser un derecho. La participación de la ciudadanía tiene también un valor añadido por sus atributos

característicos: su afinidad a las vivencias cotidianas, la colaboración, la deliberación, por su acción colectiva, la diversidad a la que aglutina,...

10. Se realizan actividades desde la coproducción de políticas públicas que pueden desempeñar funciones muy diversas: diagnosticar, concienciar, festejar, formar, planificar, reglamentar, organizar, proponer, cogestionar, reivindicar, informar, evaluar, transformar, deliberar, reflexionar, tomar decisiones, establecer vínculos,...

Se recomienda que un SGP conste de los siguientes componentes:

Ilustración 41: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO



Fuente: Observatorio Internacional CIMAS-ACORDES, 2015.<sup>128</sup>

Junto a estos componentes, hay una serie de grupos base y acciones base que son también muy pertinentes para un SGP:

Grupos base:

1. Mesa Técnica de Coordinación para la coproducción de políticas públicas.
2. Comisión de Seguimiento y posterior Observatorio del Sistema de Gestión Participativo.

<sup>128</sup> En el año 2014 el Observatorio CIMAS y el Centro ACORDES de la Universidad de Cuenca, Ecuador, firman un convenio con la Municipalidad de Cuenca para implementar un Sistema de Participación Ciudadana en el Cantón Cuenca. A raíz de ello, ambas entidades presentaron a la Municipalidad en Enero del 2015 una propuesta de Sistema de Participación Ciudadana cuyo esquema coincide con el que se muestra en la ilustración. También se presentó un cronograma de actividades para la implementación de dicho Sistema y una propuesta de Modelo de Gestión Participativo.

El diseño inicial de SGP que se expone en este apartado tiene amplias similitudes con todo ello.

Acciones base:

1. Diagnóstico de la Participación Social.
2. Diagnóstico de la Participación Ciudadana.
3. Decálogo de la Participación.

A continuación, a través de las siguientes cuatro tablas se explica de forma más detallada cada uno de estos elementos y el proceso de implementación.

Tabla 36: CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO

|               |                                                                                    | 1      | 2      | 3      | 4      | 5      | 6      | 7      | 8      | 9      | 10     | 11     | 12     | 13     | 14     | 15     | 16     | 17     | 18     | 19     | 20     | 21     | 22     | 23     | 24     | 25     | 26     | 27     | 28     | 29     | 30     | 31     | 32     | 33     | 34     | 35     | 36     | 37     | 38     | 39     | 40     | 41     | 42     |        |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| COMPONENTES   | ORGANIZACIÓN SOCIO-TERRITORIAL                                                     |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA                                                        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS                                                        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVO (MGP)                                              |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | MARCO LEGAL                                                                        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN                                                            |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | CONTROL SOCIAL                                                                     |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | DEMOCRACIA DIGITAL                                                                 |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
| GRUPOS BASE   | MESA TÉCNICA DE COORDINACIÓN PARA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS            |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | COMISIÓN DE SEGUIMIENTO(CS) /OBSERVATORIO DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO (O) | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S | C<br>S |
| ACCIONES BASE | DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL                                             |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA                                          |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|               | DECÁLOGO DE LA PARTICIPACIÓN                                                       |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIMAS-ACORDES, 2015

Tabla 37: GRUPOS BASE DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO

| GRUPOS BASE                                                                           | DEFINICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FINALIDAD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | PERIODO DE IMPLEMENTACIÓN                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MESA TÉCNICA DE COORDINACIÓN PARA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS               | Espacio permanente de coordinación conformado por técnicos/as de diferentes departamentos de la administración local.                                                                                                                                                                                                                                                               | 1. Coordinar el modelo de gestión participativo.<br>2. Garantizar que la participación ciudadana está presente de forma transversal en todas las políticas públicas e iniciativas que nazcan desde la institución.<br>3. Garantizar que todas las demandas y propuestas ciudadanas reciben una respuesta, después de ser correctamente valoradas y tenidas en cuenta por la administración local. | Comienzo: mes 7<br>Finalización: mes 42                                                                                                |
| COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y POSTERIOR OBSERVATORIO DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO | <p>Espacio permanente de dirección que en una primera etapa se denomina “Comisión de Seguimiento” y está conformado por representantes políticos y directores de departamento.</p> <p>En una segunda etapa se denomina “Observatorio del Sistema de Gestión Participativo” y estará conformado por los actores sociales e institucionales determinados en la Ordenanza del SGP.</p> | 4. Dirigir la implementación del SGP.<br>5. Hacer el seguimiento y evaluación del SGP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>PRIMERA ETAPA:<br/>Comienzo: mes 1<br/>Finalización: mes 12</p> <p>SEGUNDA ETAPA:<br/>Comienzo: mes 13<br/>Finalización: mes 42</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIMAS-ACORDES, 2015

Tabla 38: ACCIONES BASE DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO

| ACCIONES BASE                             | DEFINICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | FINALIDAD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | PERIODO DE IMPLEMENTACIÓN              |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL    | Un SGP es una estrategia a realizar por las administraciones locales, para garantizar una real participación de la ciudadanía en las políticas públicas y unas relaciones ciudadanía-administración basadas en una democracia más participativa.                                                                                                                                                                                                                          | 1. Investigar y analizar los sentidos y las formas de participación ciudadana que se dan en la organización socio-territorial.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Comienzo: mes 1<br>Finalización: mes 6 |
| DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA | Dentro del entorno principal denominado “territorio” se pueden distinguir 2 sub-entornos diferentes: la organización socio-territorial y la administración local.<br><br>En base a la afirmación del párrafo anterior, un SGP debe actuar siempre sobre ambos, generando articulaciones y vínculos.                                                                                                                                                                       | 2. Investigar y analizar la forma de hacer política pública desde la administración local, prestando especial atención a interacción con la ciudadanía, los modos de planificar y gestionar, y las formas de cooperación intra-institucional existentes.                                                                                                                                                                                                                                  | Comienzo: mes 1<br>Finalización: mes 6 |
| DECÁLOGO DE LA PARTICIPACIÓN              | Conjunto de principios que deben regir en el modelo de coproducción de políticas públicas locales. El Decálogo se elabora a través de un proceso participativo amplio y plural, para que cuenten así con una destacada legitimidad. La legitimidad será también mayor en el momento en el que estos principios se incorporen en la Ordenanza del SGP, y se haga evidente su influencia en el resto del ordenamiento jurídico y en conjunto de políticas públicas locales. | 3. El Decálogo de la Participación debe servir para orientar en todo momento el accionar de los componentes del SGP y de los actores sociales involucrados en él.<br><br>4. Generar un elemento motivacional y de recuperación de confianza por el cual la ciudadanía perciba a partir del Decálogo de la Participación que se abre una nueva etapa en la forma de hacer políticas públicas y en las relaciones ciudadanía-administración, basándose en una democracia más participativa. | Comienzo: mes 7<br>Finalización: mes 9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIMAS-ACORDES, 2015

Tabla 39: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO

| COMPONENTE                            | DEFINICIÓN                                                                                                                                                                                                                  | META                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PERIODO DE IMPLEMENTACIÓN                                                       |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| ORGANIZACIÓN SOCIO-TERRITORIAL        | Conjunto de instituciones y grupos sociales de toda índole presentes en un territorio.                                                                                                                                      | 1. Fortalecer el liderazgo y la acción colectiva autónoma de las organizaciones sociales y la sociedad civil en general.<br>2. Generar nuevas alianzas entre actores sociales.<br>3. Generar espacios y mecanismos de participación basados en la coordinación, colaboración y cooperación público-social.<br>4. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ya existentes.                                                                                                                                                                                                                                 | Comienza: mes 7<br>Finaliza: mes 42                                             |
| PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA           | Diseñar y ejecutar de forma participativa cualquier Plan estratégico o sectorial, y en especial el Plan General de Ordenación del Territorio, elemento rector y principal de todas las políticas públicas de un territorio. | 5. A nivel estratégico y sectorial, la ciudadanía asume un rol protagónico en la toma de decisiones de las políticas públicas a mediano y largo plazo. De esta manera la Ciudad se va convirtiendo cada vez más en el espacio al que aspira la ciudadanía.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Comienza: mes 13<br>Finaliza: mes 30                                            |
| PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS           | Diseñar y ejecutar de forma participativa presupuestos públicos anuales.                                                                                                                                                    | 6. A nivel territorial, la ciudadanía asume un rol protagónico en la toma de decisiones de las políticas públicas a corto plazo. De esta manera el barrio o distrito se va convirtiendo cada vez más en el espacio deseado por sus habitantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Comienza: mes 31<br>Finaliza: mes 42                                            |
| MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVO (MGP) | Capacidad institucional de la administración local para responder correctamente a los procesos participativos, elemento necesario para garantizar el éxito de dichos procesos.                                              | Un MGP supone un nuevo modelo de gestión pública para todos los departamentos de la administración local, basado en las siguientes metas:<br>7. Establecer nuevas herramientas, protocolos, modos de organización y planificación.<br>8. Mejorar la comunicación, relación y atención a la ciudadanía.<br>9. Impulsar la modernización, profesionalización y vocación de servicio público.<br>10. Favorecer la coordinación y transversalidad entre distintas dependencias e instituciones públicas.<br>11. Mejorar la eficiencia y eficacia.<br>12. Promover la coordinación y corresponsabilidad con la ciudadanía. | Comienza: mes 7<br>Finaliza: mes 42                                             |
| MARCO LEGAL                           | Normas jurídicas relativas a la participación ciudadana                                                                                                                                                                     | Elaborar unas ordenanzas y reglamentos de participación ciudadana que:<br>13. Sirvan para impulsar y no retraer la participación ciudadana.<br>14. Garanticen la continuidad y sostenibilidad de los procesos participativos, para así no depender tanto de la coyuntura política y económica.<br>15. Basadas en unos principios de la participación ciudadana determinados por la propia ciudadanía (Decálogo de la participación).<br>16. Creadas a través de un proceso participativo y un amplio consenso.<br>17. Adaptadas a la realidad del territorio y a su organización socio-territorial.                   | Comienza: mes 7<br>Finaliza: mes 12<br><br>Revisión: desde el mes 40 al mes 42. |
| CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN               | Promover una cultura participativa entre los políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía en general.                                                                                                          | 18. Mediante la capacitación y difusión se conseguirán incrementar progresivamente los niveles de conocimiento, comprensión, popularidad, afinidad e implicación hacia el SGP dentro del territorio, pero también fuera de él.<br>19. La cultura y los valores de la participación se hace cada vez más presente en diferentes instituciones sociales: familias, barrios, centros educativos, lugares de trabajo, organizaciones sociales, partidos políticos, etc.                                                                                                                                                   | Comienza: mes 1<br>Finaliza: mes 42                                             |
| CONTROL SOCIAL                        | Mecanismos para hacer el seguimiento y evaluación del SGP y de las políticas públicas en general.                                                                                                                           | 20. Establecer mecanismos participativos eficaces y transparentes de control social, veeduría ciudadana y rendición de cuentas.<br>21. Establecer un sistema de indicadores para que la ciudadanía pueda evaluar de manera objetiva, sencilla y precisa el SGP y las políticas públicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Comienza: mes 13<br>Finaliza: mes 42                                            |
| DEMOCRACIA DIGITAL                    | Utilizar las TICs para favorecer la comunicación en el ámbito de la participación                                                                                                                                           | 22. Ampliar y agilizar el intercambio de información y la interacción con la ciudadanía, haciendo más eficientes y participativos los componentes anteriormente citados.<br>23. Facilitar una interacción no limitada a un lugar y momento concreto, como sucede con los mecanismos de participación convencionales                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Comienza: mes 7<br>Finaliza: mes 42                                             |

Fuente: Elaboración propia a partir de CIMAS-ACORDES, 2015

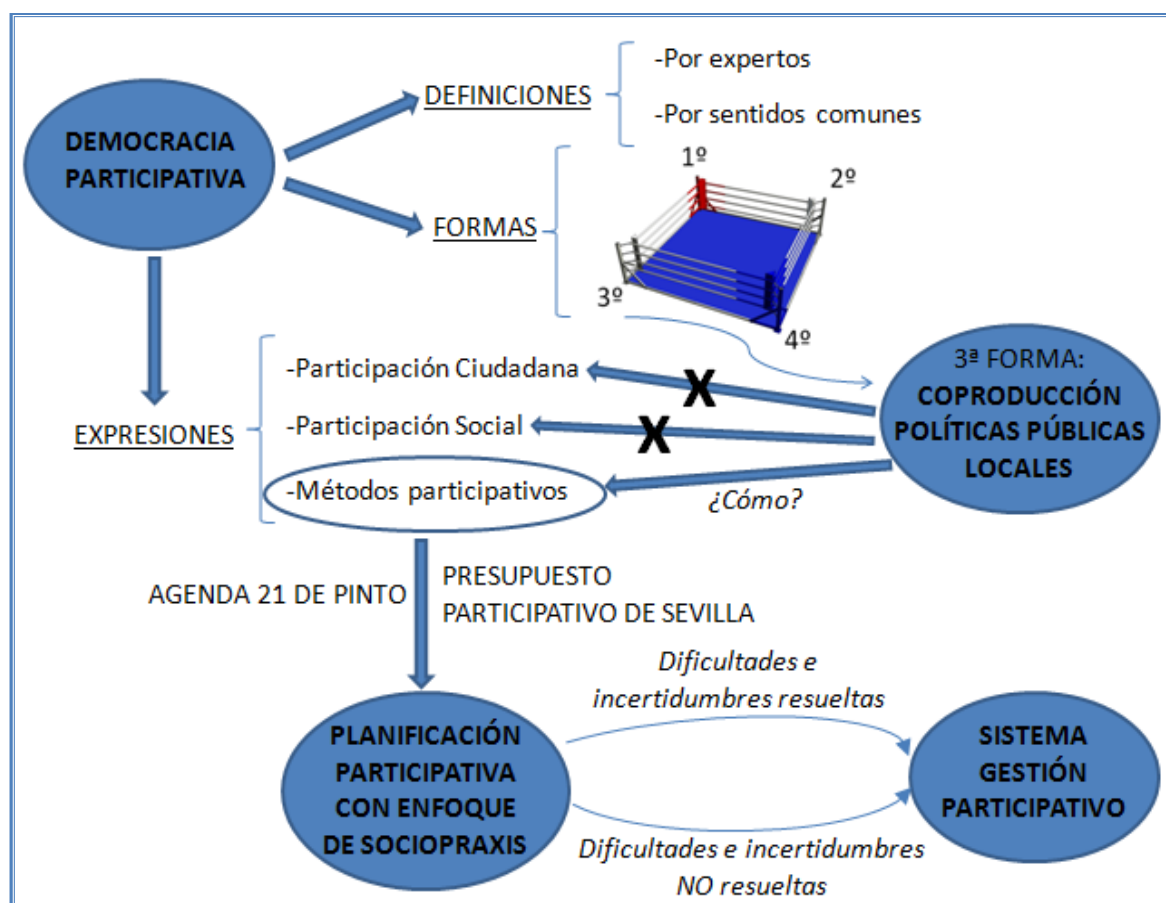
## CONCLUSIONES

Este apartado comienza con el siguiente resumen de las conclusiones de la investigación:

La tesis comienza determinando tres aspectos fundamentales a contemplar respecto al concepto de democracia participativa: las definiciones, las formas y las expresiones. Posteriormente, el foco de atención se pone en la coproducción de políticas públicas locales, una nueva concepción de la co-gestión de la ciudadanía en las políticas públicas locales, alternativa a los planteamientos y prácticas tradicionales de la participación ciudadana, y respetuosa con las otras tres formas complementarias y necesarias de democracia participativa.

Para evitar redundar en ideas y conceptos similares que quedan estancadas en el ámbito de las recomendaciones y aspiraciones, la reflexión avanza sobre aspectos metodológicos sustentados ya en la práctica. En este sentido, el estudio de los casos de la Agenda 21 de Pinto y los Presupuestos Participativos de Sevilla evidencian que los métodos participativos, y más en concreto la planificación participativa con un enfoque basado en la sociopraxis, son pertinentes para dar una mejor respuesta a ciertas dificultades e incertidumbres que supone la participación de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas locales.

Ilustración 42: RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, todavía hay algunas dificultades e incertidumbres cuyas respuestas dadas todavía están lejos de ser suficientemente satisfactorias. Con el objetivo de seguir avanzando, el autor propone ampliar (desde la reflexión integral, crítica, colectiva y sustentada en la praxis), la diversidad de interacciones y líneas de actuación que en la práctica han demostrado los actuales métodos participativos para abordar este tema tan complejo. Como elemento para el debate en este sentido, el autor diseña, intentando ser fiel al método de la sociopraxis y dar continuidad al mismo, un Sistema de Gestión Participativo complementario, el cual responde a ciertas tendencias actuales que apuntan en estos mismos términos (como, por ejemplo, en el caso del Sistema de Participación Ciudadana recogido en el ordenamiento jurídico de la República de Ecuador).

La Ilustración 42 refleja gráficamente este resumen realizado de las conclusiones generales de la investigación.

A continuación se especificarán las conclusiones de la tesis partiendo de las respuestas a las preguntas de investigación iniciales.

## **1. Significado de la democracia participativa y las vías o formas para su implementación**

### **CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

La concepción de la democracia es diversa, y mucho más en la práctica que en la teoría. En la práctica, vendrá definida sobre todo por la tensa relación entre elites, movimientos populares y Estado. Generalizando nuevamente, hoy en día la democracia se hace más presente por su carácter representativo y electivo que por la existencia real de valores democráticos, por lo que todavía queda mucho por avanzar. Aparte, hay que considerar que también existe siempre la posibilidad de que acontezcan retrocesos en el ámbito de los valores democráticos, por lo que otra tarea es estar vigilante y evitar esta posibilidad.

Desde los orígenes de la democracia liberal representativa e incluso planteamientos filosóficos anteriores, todavía perdura una visión del individuo como un ser motivado fundamentalmente por sus intereses individuales, y por tanto la democracia directa será caracterizada por la inviabilidad e ingobernabilidad. La tradición republicana, opuesta en muchos aspectos a la liberal, también ha hecho un uso genérico del concepto de ciudadano, caracterizándolo de ciertas virtudes.

Desde un punto de vista asumido por la investigación y acorde con métodos como la sociopraxis, se considera cuestionable un uso genérico del concepto de “ciudadanía”, (uno de los rasgos de la modernidad es objetivar generalidades y grandes relatos en base a supuestos universales y científicos...). Pero por otro lado, tampoco parece una solución intentar carecer de una valoración sobre el ciudadano/a o pensar que dicha valoración podría ser neutral, que no existe o que aun existiendo, no influye tanto en las acciones.

Todo lo contrario, es recomendable que el diseño de metodologías y procesos de democracia participativa requiera una reflexión a priori sobre cuál es la epistemología de la que se parte (es decir, valores y axiomas). Esto es algo recomendable para todo método orientado a la participación de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas.

En términos más concretos, se sugiere reflexionar colectivamente mediante la realización de talleres sobre, por ejemplo, cómo cada agente involucrado concibe y valora a cada uno de los colectivos que englobamos cuando utilizamos el concepto demasiado genérico de “ciudadanía”, y del cuál a veces se hace un uso demasiado retórico. También reflexionar sobre qué consecuencias tiene esto para el proceso y cómo planificar y llevar a cabo las acciones teniendo en cuenta el resultado de esta compleja reflexión.

La investigación evidencia que por motivos similares es conveniente hacer lo mismo respecto a otros conceptos claves para un proceso de este tipo y que también asumen muchas interpretaciones. Se trata de los conceptos “democracia” y “democracia participativa”.

Esta reflexión a priori, aun siendo conveniente, no tiene como objeto ni puede garantizar el éxito de un proceso. Tampoco pretende aunar criterios ni alcanzar ciertas certezas. Entre otras cosas las afirmaciones obtenidas a priori quedarán contradichas y cuestionadas probablemente tras acciones posteriores que también serían convenientes analizar a lo largo del proceso participativo, y que vendrán determinadas por las nuevas vivencias acontecidas y los nuevos actores involucrados.

Esta praxis reflexiva, que posee ciertas similitudes a la descrita y recomendada por la sociopraxis para el primer momento de un proceso de planificación participativa (fases de auto-reflexión y negociación inicial), tiene la ventaja de mostrar ciertas evidencias de la pluralidad de intereses y concepciones que se manejan (lo que desde perspectivas más técnicas a veces se denominan “sesgos”), y a partir de ahí intentar avanzar colectivamente asumiendo que el entorno en el que se actúa se caracteriza por la diversidad y subjetividad de los actores sociales (enfoque de la complejidad) que en un momento preciso están implicados en una experiencia (enfoque vivencial) y un contexto determinado (enfoque situacional). De esta manera, se evita la asimilación sin más de concepciones obviadas, aisladas y desconocidas entre sí. También la asimilación de concepciones que no han sido deliberadas pero son compartidas y extremadamente generalistas y simples. Todas estas concepciones no favorecen la emergencia de algunos rasgos que son positivos para un proceso participativo, como por ejemplo la creatividad, la sustentabilidad y la profundidad (este último concepto entendido como oposición al concepto de superficialidad).

Como ya se ha comentado, estas reflexiones se pueden propiciar a través de talleres y conversaciones en donde, para facilitar el análisis, pueden utilizarse tres categorías o niveles:

- Cognitivo: cómo se concibe el concepto.
- Valorativo: qué importancia se le da. Esto significa, entre otras cosas, prestar especial atención a la legitimidad del concepto en base al alcance que tiene su reconocimiento

como un derecho. También valorar el grado de aplicabilidad que se atribuye o quiere atribuir al concepto, observando si se limita estrictamente a ciertos ámbitos de las políticas públicas o se desea abarcar otros ámbitos de orden social, incluyendo más tipos de relaciones e instituciones sociales además de las políticas.

- Pragmático: qué acciones sociales realizan actualmente los distintos agentes en relación a la democracia, cuáles se emprenderán mediante un nuevo proceso participativo y qué dificultades habrá.

En la tesis se hace una aproximación superficial a los distintos sentidos que van emergiendo en las experiencias participativas en relación al concepto de democracia participativa como acción social. En la categoría pragmática es donde se aprecian de forma más clara tres tipos de posicionamientos: A) Oposición a la democracia participativa, B) Concepción “débil” del concepto de democracia participativa, C) Concepción “fuerte”.

Por otro lado, en el discurso de los profesionales encontramos los sentidos que los expertos atribuyen al concepto de democracia participativa. De dan tres definiciones principales que han demostrado ser bastante complementarias en la teoría y en la práctica. Por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos en su libro “Democratizar la democracia” hace referencia de forma explícita e implícita a estas tres visiones. Sucede igualmente con experiencias como los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, encontrando referencias a estas definiciones por protagonistas de la misma como Tarso Genro, exalcalde de Porto Alegre.

1. Democracia participativa como retorno, regeneración o maximización del concepto originario de democracia.
2. Democracia participativa como medio para la transformación de las relaciones sociales de poder.
3. Democracia participativa como término intermedio indeterminado entre democracia representativa y democracia directa.

## RELACIONES SOCIALES Y DE PODER

Experiencias participativas a nivel local e investigaciones muestran que el concepto mayormente utilizado y que mejor caracteriza el tipo de relación entre ciudadanía y administración es el de “**queja**”, diferente al de “protesta”. Resulta importante señalar como diferencia que el concepto de “protesta” supone un mayor grado de iniciativa por parte del agente protagonista que en el caso de la “queja”, además de tener una connotación más de acción colectiva que individual, y una posible connotación hacia aspectos de valores y conciencia de ámbito integral, y no solamente a cuestiones precisas e instrumentales.

En la investigación se recalca la importancia de no abstraerse en los procesos participativos del objeto principal sobre el que se interviene, que no son las cuestiones instrumentales o temáticas específicas, sino que se trata de las relaciones sociales y de poder. Por ejemplo, Francisco Javier Garrido lo recalca de manera clara cuando haciendo referencia a los procesos

de Agenda 21 local afirma que la gestión de lo público y del desarrollo sostenible son siempre una apuesta sociopolítica en escenarios cambiantes, no el resultado científico-técnico del análisis de los problemas mediante técnicas de consulta y planificación participativa. Dicho de otra manera, los planes de la Agenda 21 y su ejecución son el fruto de una decisión social sobre múltiples opciones, que se efectúan en función de los valores, los intereses en juego y las alianzas entre actores, los cuales cobran vida en el marco de una determinada estructura jerárquica y conflictiva de poder económico, político y social.

Desde la vivencia y el análisis de diversas experiencias participativas, el autor de la investigación apuesta por una visión de las relaciones sociales en torno a las políticas públicas locales caracterizada por una diversidad de agentes y campos que varían de forma situacional, reconociendo la presencia más o menos manifiesta del conflicto de intereses y de clase que existe, así como el nuevo contexto determinado por la sociedad global e informacional.

Como se evidencia en la investigación, una mayor coproducción de políticas públicas locales, concebido como un acercamiento o colaboración entre ciudadanía y administración, se hace posible más fácilmente en un entorno donde se dan relaciones sociales basadas en reciprocidades y dependencias múltiples. También cuando, generalmente de forma coyuntural, confluyen la iniciativa ciudadana y la voluntad institucional. Un análisis longitudinal de las experiencias ha mostrado también que la confluencia entre movimientos sociales y administración pública se da más en periodo de estabilidad económica y social que en periodos de crisis.

Desde este enfoque, se recomienda que las estrategias a implementar tengan cierto paralelismo a las lógicas y estrategias que el feminismo ha utilizado convencionalmente contra el poder del patriarcado, y que también podemos encontrar a veces en otros movimientos sociales promovidos por colectivos desfavorecidos dentro de las relaciones de dependencia predominantes (LGBTIQ, ecologista, antiglobalización, obrero, indígena,...). Hay que tener en cuenta que las mujeres se caracterizan por ser un grupo social muy amplio, desfavorecido de forma histórica y generalizada, y que generalmente no recurre a la violencia:

1. La estrategia de de-construir significados, evidenciar contradicciones y construir significados nuevos, haciendo hincapié en labores de difusión, educación, concienciación, sensibilización,...
2. La estrategia de la praxis, muchas veces basada en la reversión, el acto de propiciar escenarios diferentes desde la incertidumbre, la generación de impacto y el establecimiento de relaciones (alianzas) con diversos actores sin hacer uso de sectarismos, dogmatismos y vanguardias que lideren. Esto, combinado con el punto anterior, favorece el cuestionamiento de prácticas sociales objetivadas que forman parte de la cotidianidad. Además, las vivencias surgidas de la praxis pueden favorecer cuestionamientos y cambios en un factor determinante para el orden y el cambio social que son las asignaciones de valor.
3. La combinación del uso de lo instituido con lo instituyente.

4. El cambio en las relaciones de dependencia como objetivo final permanente, para que estas sean cada vez menos desfavorables para la mujer, con una visión integral, es decir, intentando abarcar todas las instituciones sociales y facetas de la vida.

Por tanto, el feminismo muestra un interesante abordaje multivariable, multifuncional y complejo del poder, más allá del simple hecho de tomar el control de las instituciones. El poder como: construcción y difusión de significados, asignaciones de valor, objetivación de prácticas, relaciones de dependencia unidireccionales y desequilibradas (dominio), el acceso a recursos materiales y coercitivos, el contexto comunicacional y emocional, la construcción e imposición de normas y lógicas (hegemonía),... A este listado se añadirá la posesión de capitales según P. Bordieu.

## PENSAMIENTO COLECTIVO

En la investigación se recalca la importancia del concepto de pensamiento colectivo. Al igual que la noción de “conciencia de clase” o “clase para sí” para el materialismo histórico y dialéctico, la importancia de la noción de “pensamiento colectivo”, concebida como el pensamiento que antecede a la “acción colectiva” y como oposición al individualismo, se encuentra en su capacidad y potencialidad de afectar en diferentes facetas de la realidad social. El pensamiento colectivo, independientemente de las connotaciones que se le asignen, se caracteriza por las convicciones de que los problemas son colectivos y que actuar de forma conjunta es necesario y/o conveniente. El pensamiento colectivo está presente en numerosas interacciones cotidianas que realizamos en nuestros grupos que sentimos más cercanos. Sin embargo, hay contextos sociales en los que culturalmente el pensamiento colectivo está más presente y es más habitual a diferentes escalas, y en otros lo contrario.

En términos estructurales y culturales, el pensamiento colectivo favorece el hecho de compartir normas, valoraciones y conductas, identidades, además de intereses y objetivos societales, sin que esto deba suponer reducir la diversidad y que se imponga la homogeneidad. En términos relacionales, favorece la cooperación y solidaridad mecánica entre individuos. En términos emocionales, el pensamiento colectivo es un importante factor estimulante y motivacional que favorece la acción individual y colectiva con la intención de afrontar problemas y alcanzar un fin reconocido y compartido.

El pensamiento colectivo se da en la coproducción de políticas públicas locales por ser esta una acción colectiva, y por tanto su presencia es necesaria en ella, pero también hay que tener en cuenta que hay tanta diversidad de pensamientos colectivos como tipos de acciones colectivas, y que la existencia al mismo tiempo de algunas de ellas junto con la coproducción pueden hacer que esta no solamente no avance, sino incluso que se retraiga.

¿Cómo se puede promover y fortalecer el pensamiento colectivo, tan conveniente para los procesos participativos? Según el autor, teniendo en cuenta que el pensamiento colectivo es una realidad social que se va construyendo en base al tipo de interacción y experiencia vivencial que se da, por ejemplo una forma de potenciarla es evidenciando que la democracia participativa, como acción colectiva, puede ser en ocasiones más eficaz que la acción individual

para satisfacer determinados intereses en cuanto a problemas (concebidos como “dolores” procedentes de malestares o carencias) y/o expectativas (concebidas como “motivaciones” o “deseos”) tanto en el plano material como también en el plano afectivo.

La relación entre intereses y pensamiento colectivo es clara. Cuando ya no es “mi interés” sino “nuestro interés”, el conflicto a nivel horizontal (con mis “pares”) ya no existe, y sólo permanece el conflicto a otros niveles diferentes. Hay que aclarar que el pensamiento colectivo no es sinónimo de identidad. Puede llevar parejo o no una identidad grupal, matizando también que una identidad grupal puede tener manifestaciones muy diversas.

## MODIFICACIONES DE LAS RELACIONES SOCIALES Y DE PODER

Cada uno de los capitales (simbólico, económico, social y cultural) incluye la capacidad de crear e imponer normas que serán aceptadas por convicción o coerción. También es importante destacar que cada campo (familia, vecindario, escuela, empresa,...) posee su propia estructura con unas reglas y lógicas cuyos significados son compartidos por los agentes implicados en ese campo, y que van variando y construyéndose en base a las interacciones que se van produciendo.

Lo interesante para la praxis de la democracia participativa consiste en realizar análisis comparativos entre campos donde se han intentado desarrollar procesos de democracia participativa con el fin de determinar cómo han influido en las estructuras inicialmente existentes en el campo, cómo ha transcurrido el accionar (hábitus) de los actores sociales implicados, y cuáles han sido los resultados obtenidos de todo ello. Un método de análisis puede ser a través del uso de grafos como, los sociogramas, una técnica característica de la sociopraxis.

En el proceso de dar y recibir poder se encuentra uno de los dilemas principales de la democracia participativa. ¿Por qué el político va a ceder parte de su poder como consecuencia de una toma de decisiones más controlada y compartida con otros agentes?

Las respuestas posibles que se identifican en la investigación son las siguientes. Porque perder un capital suponga ganar en otro capital u otro campo, por estrategia a largo plazo, por cesión debido a una derrota o pérdida de alianzas, etc. Estas opciones se identifican con respuestas a esta pregunta avaladas por casos prácticos que dan expertos como Joan Font. Este autor cita: Primero, la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales. Segundo, la importancia de la presión ciudadana. Tercero, las preferencias ideológicas del partido gobernante. Cuarto, el mimetismo de experiencias de otras localidades.

Estas respuestas podrían hacer pensar que el éxito de la participación ciudadana en las políticas públicas dependerá en gran medida del grado en el que el proceso participativo coincida y se articule con la lógica imperante en las políticas públicas. Sin embargo, en la práctica también se observan casos en los que los procesos de participación ciudadana están demasiado “institucionalizados”, es decir, coinciden y se articulan en exceso con la lógica y los

intereses que imperan en las políticas públicas. Aún con la intención de tener buena acogida política, el efecto provocado es que se contradicen o aparecen ausentes los principios de la democracia directa, y esto suele generar además una escasa o mala acogida por parte de la ciudadanía, y esto también afecta al éxito del proceso. Este dilema que se genera, por tanto, es importante tenerlo presente y abordarlo de alguna manera.

Dicho de otra manera, la acción colectiva específica de la democracia participativa requiere que las autoridades públicas no solo no dificulten, sino que faciliten la iniciativa y organización ciudadana, pero sin caer en la institucionalización de la participación, un grave problema que se ha dado comúnmente en las formas tradicionales de participación ciudadana. De esta manera, la ciudadanía se debería convertir en un grupo de presión en la toma de decisiones de las políticas públicas con una legitimidad mucho más reconocida que en el caso de otros agentes (como por ejemplo, grandes empresas y medios de comunicación, entidades financieras, partidos políticos, otros gobiernos, grupos religiosos, militares, etc.)

Por último, otra respuesta a la pregunta de “¿Por qué el político va a ceder parte de su poder como consecuencia de una toma de decisiones más controlada y compartida con otros agentes?”, consiste en generar “alianzas” como las que sugiere la sociopraxis mediante la conformación de conjuntos de acción en torno a “ideas-fuerza” situacionales, estratégicas, reversivas y aglutinadoras.

A raíz de la praxis que conlleva la puesta en práctica de “ideas fuerza”, la promoción de la democracia participativa ha de realizarse a través de un reforzamiento del pensamiento colectivo aglutinador: en la mayor medida de lo posible el político y la ciudadanía dejan de ser agentes sociales diferentes y competidores porque el político toma conciencia y asume en mayor grado su rol de ciudadano/a elegido para representar a sus semejantes.

La “alianza” puede concebirse desde distintas visiones. Por ejemplo, una visión de interés: como una colaboración entre diferentes que conlleva beneficios para los agentes implicados, incluyendo también aspectos emocionales y no solamente material. También una visión identitaria: “todos somos todos”, y por tanto, “o todos ganamos” o “todos perdemos”, dejándose así de dar la competitividad, muchas veces sustentada en una marcada distinción entre “yo” y “el otro/os” característica de visiones partidistas, con una ausencia del “nosotros” y un planteamiento predominante de “suma cero” (es decir, “en la medida que otros ganan, yo pierdo, y viceversa”).

## LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tomás Rodríguez Villasante y otros expertos distinguen tres expresiones o manifestaciones diferentes de la democracia participativa: participación ciudadana, participación social y metodologías participativas.

Las “Metodologías Participativas” se tratan de dispositivos técnicos usados por profesionales de la administración o del ámbito académico o activistas de los movimientos, que no se

pueden reducir a participación ciudadana (básicamente reglamentos y procedimientos consultivos) ni a participación social (o sea los movimientos sociales y sus formas, que no siempre usan metodologías). Puede decirse que las metodologías participativas son afines y propician la coproducción de políticas públicas locales.

Paradójicamente la participación social es fundamental para el surgimiento de la participación ciudadana. Por este motivo, si una experiencia de participación ciudadana genera el retraimiento de la participación social, como sucede en algunas ocasiones, probablemente esté perjudicando sus futuras garantías de permanencia.

Por otro lado, la experiencia también demuestra que la existencia de participación social favorece el mantenimiento de la participación ciudadana, y sin embargo la existencia de la participación ciudadana puede desfavorecer el mantenimiento de la participación social cuando se dan procesos de “institucionalización de la participación”.

En cuanto a la participación ciudadana en España, se pueden distinguir cuatro periodos en estos últimos 25 años:

1. Inicio de la participación ciudadana en los años 90 con formas muy vinculadas al asociacionismo y a la institucionalización.
2. Auge de “proyectos participativos emblemáticos” de planificación participativa: Agendas 21 locales y presupuestos participativos, (2000-2008).
3. Crisis de la participación institucional. Este periodo comienza en el 2008, aunque se agudiza a partir del año 2011.
4. Auge de los presupuestos participativos y de nuevas formas de coproducción de políticas públicas locales diferentes a la participación ciudadana. Comienza tras las elecciones municipales del 2015 y todavía perdura en la actualidad.

En España se da un aumento de los procesos de participación ciudadana desde finales de los años 90 hasta el año 2011. Durante ese periodo de tiempo se continúan aprobando reglamentos de participación ciudadana a nivel local. Además coexisten otros mecanismos de participación característicos de los años 90 (consejos sectoriales y territoriales, cogestión junto con asociaciones de servicios y centros cívicos, planes comunitarios,...) junto con nuevos mecanismos como las Agendas 21 locales, los presupuestos participativos y los jurados ciudadanos. En este periodo muchos ayuntamientos afirman estar realizando procesos participativos, lo negativo es que la mayor parte de estos procesos carecerán de impacto por su escasa voluntad política e implicación ciudadana.

El periodo de crisis de la participación ciudadana se da principalmente entre los años 2011 y 2015, aunque ya desde el comienzo de la crisis económica en el año 2008, la cual afectó también mucho a los ayuntamientos, se va notando de forma paulatina el decrecimiento de la participación ciudadana y el incremento de movilizaciones sociales (15-M, Stop desahucios,

Mareas,...). En esos momentos queda evidente la debilidad de unos procesos de participación ciudadana que, en muchos casos, habían surgido propiciados por el aumento de los ingresos municipales a raíz de la especulación urbanística existente durante los años previos a la crisis económica. Esto evidenció que muchos de estos procesos habían aparecido atendiendo a una “moda” o tendencia política entre municipios, así como a operaciones de marketing político. La rapidez con la que se extinguieron demostró que estos procesos de participación ciudadana apenas contaban con respaldo e implicación ciudadana porque generalmente habían sido diseñados y ejecutados de manera muy institucional.

Sin embargo, en España a partir del año 2015 se empieza a detectar un cambio de tendencia en lo que respecta a la participación ciudadana a raíz de que los resultados electorales municipales de ese año favorecieron la conformación de coaliciones entre nuevos y antiguos partidos de izquierda. Tras el coste social de las políticas neoliberales y de ajuste presupuestario, al desgaste de las formas políticas tradicionales, y las movilizaciones sociales emprendidas posteriormente al movimiento 15-M de ciertos sectores ciudadanos “indignados”, algunos nuevos gobiernos locales comienzan a generar iniciativas que se encuadran en conceptos como “nuevo municipalismo”, “bien común”, etc., y que pretenden generar una mayor implicación ciudadana en las políticas públicas locales. Parece anunciarse el resurgir nuevamente de la participación en el ámbito institucional, pero en esta ocasión sumida en dos principales retos:

1. Qué formatos y mecanismos hay que asumir para ampliar la repercusión de este tipo de iniciativas, y evitar caer en algunas malas prácticas y contradicciones del periodo anterior.
2. Qué papel deberían desempeñar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) que ya forman parte del hacer cotidiano de la ciudadanía y de la administración pública.

Quizás sea pronto para poder evaluar con suficiente profundidad y rigor estos nuevos procesos de participación ciudadana en España, pero a grosso modo se identifican una serie de rasgos que los diferencian de las características que tenían los procesos de participación ciudadana anteriores a la crisis.

Auge de los presupuestos participativos, aunque también se da una mayor diversidad de otro tipo de experiencias y de formas de implementar las mismas. Este hecho se evidencia de forma clara en el caso de la ciudad de Madrid. Junto con prácticas de “presupuestos participativos” diseñadas desde la institución y basadas en una participación individual y no deliberativa mediante el uso de internet, van emergiendo también otro tipo de prácticas minoritarias.

Estas prácticas tienen un mayor componente de deliberación, empoderamiento ciudadano y acción colectiva (que va más allá de lo que podríamos denominar como “acción agregada”), y en el caso del municipio de Madrid se han agrupado en el concepto de “cooperación público-

social”. Esto significa que la institución crea procesos participativos institucionales de este tipo, como por ejemplo es el caso de los Foros Locales de Madrid.

Pero por otro lado, renunciando en mayor medida aún al liderazgo y lidiando con no caer en estilos demasiado burocráticos, paternalistas, partidistas, asistencialistas o clientelares, la institución se limita a sumarse o impulsar determinados entornos cooperativos y colaborativos donde se dan iniciativas originadas y autogestionadas principalmente por asociaciones y otros grupos organizados de ciudadanos/as. Por ejemplo, es el caso de determinadas experiencias como huertos urbanos, espacios socioculturales vecinales, ferias, actividades lúdicas, culturales y deportivas, etc.

No cabe duda que estas prácticas citadas en último lugar poseen una lógica y unos procedimientos que favorecen el empoderamiento de la ciudadanía y el avance en una parte de la coproducción de políticas públicas locales, pero dejan pendiente avanzar en mayor medida en otros aspectos relevantes que necesita abarcar la coproducción y que se citarán en la propuesta de Sistema de Gestión Participativo, como son, por ejemplo, un modelo de gestión participativo aplicado a la estructura organizacional interna de un ayuntamiento, o la planificación participativa y la rendición de cuenta. Estos dos últimos aspectos podrían abordarse, junto con otros, a través de la creación de estructuras participativas como las que propone la sociopraxis, pudiendo esto servir para la reflexión sobre los más recientes Foros Locales de la ciudad de Madrid y la reconversión de los tradicionales órganos de participación ciudadana que todavía operan.

En último lugar, mencionar que estas nuevas experiencias de participación que se están dando se ven amenazadas por ciertas incertidumbres que dificultan la realización de previsiones respecto a posibles tendencias futuras. Algunos factores considerados por la investigación que añaden incertidumbre a estos procesos y que en experiencias pasadas también influyeron de forma negativa son:

1. La existencia de un contexto macro (internacional y nacional) de alta incertidumbre y donde todavía predominan políticas neoliberales y de ajuste presupuestario.
2. La inestabilidad característica de las coaliciones entre partidos de izquierda.
3. La posibilidad de que la sostenibilidad de determinadas iniciativas dependa de la voluntad política encarnada en el liderazgo de un/una responsable político.
4. La falta de compromiso y concreción respecto a los recursos materiales y humanos que se han de destinar a los procesos participativos.
5. Los mecanismos de participación aplicados suelen presentar dificultades para alcanzar las metas y expectativas previstas.
6. Aún es mejorable el nivel de implicación de los actores sociales involucrados: políticos, técnicos, organizaciones sociales y ciudadanía en general.

## COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

El autor de la investigación coincide con Joan Subirats en que existen seis dilemas actuales sobre la gestión pública. Sus posibles formas de revertirlos dan paso a la coproducción de políticas públicas locales.

1. Dilema entre el enfoque técnico y el enfoque político.
2. Dilema respecto al uso de nuevas tecnologías.
3. Dilema entre la homogeneidad y la diversidad.
4. Doble dilema sobre la descentralización.
5. Dilema sobre la transparencia.
6. Dilema entre gestión pública o privada.

En la investigación se define la coproducción como una forma de hacer políticas públicas locales de manera colaborativa y en red, para solucionar problemas colectivos por parte de conjuntos amplios de actores sociales (entre los cuales se encuentra también la administración pública local) produciendo nuevas y mejores soluciones, y con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social.

Esto supone asumir el concepto de “coproducción de políticas públicas locales” utilizado por Joan Subirats. Una fuente principal en la investigación han sido las menciones a dicho concepto existentes en el documento la Diputación de Barcelona titulado “Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local”, y elaborado en el año 2017 por un grupo de unas 30 personas formado por técnicos municipales, políticos y expertos, entre los que se encuentra Subirats.

Este concepto está en consonancia con una adaptación de la gestión pública local a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos actuales de forma innovadora y desde una perspectiva del compromiso social. La investigación evidencia que el concepto se relaciona con los seis dilemas expuestos anteriormente y con la generación de respuestas y alternativas a los mismos desde conceptos y criterios propios de la sociopraxis.

Por las características de la coproducción que se exponen a continuación, el autor de la investigación considera pertinente que el concepto de coproducción sustituya al de participación ciudadana para denominar aquellas acciones que realmente suponen la implicación de la ciudadanía en las políticas públicas locales a unos niveles superiores respecto a niveles limitados a aspectos informativos y consultivos, y a través de unos canales alternativos a la democracia representativa y a la participación social. Son características que evidencian que la coproducción de políticas públicas, tal como la concibe Subirats y los otros autores del documento citado, puede articularse con cierta coherencia con los métodos participativos y la puesta en práctica de estos en unos términos similares a los descritos en los casos de la Agenda 21 de Pinto y los Presupuestos Participativos de Sevilla. Dicha articulación es también conveniente por el desencanto que ha ido suscitando el concepto de participación ciudadana y por su falta de capacidad para generar alternativas respecto a sus formas generalmente basadas de manera exclusiva en aspectos consultivos y asociativos.

La coproducción de políticas públicas locales supone diluir las diferencias y fronteras establecidas entre participación ciudadana y participación social. Significa hacer cosas juntos (entre la institución pública local y el resto de actores sociales del territorio) que tienen como finalidad resolver los problemas colectivos que corresponden a la dimensión de lo público, entendiendo “lo público” en un sentido amplio, y que no se limita estrictamente a lo institucional.

En relación a la finalidad de resolver problemas colectivos, Subirats y el resto de autores consideran que la sociedad civil ha demostrado también su capacidad resolutive, especialmente en aquellas ocasiones en las que la excesiva burocratización del aparato institucional ha restado a este su capacidad resolutive. Por ello, al igual que afirma la sociopraxis, se evidencia que los expertos no solamente son los técnicos y académicos, sino también los expertos vivenciales, la ciudadanía que es capaz de resolver problemas colectivos desde la cotidianidad o desde la “innovación social”.

La coproducción de políticas públicas locales se asemeja también a los métodos participativos en cuanto a que se trabaja desde una lógica de red donde no hay jerarquías, y lo que predomina es la horizontalidad. Esta es una gran diferencia respecto a los procesos de participación ciudadana, donde los actores institucionales (técnicos y políticos) generalmente han desempeñado un rol central. En esta ocasión, el máximo rol asumido por un ayuntamiento es el asumir cierto liderazgo como facilitador o articulador.

Otra característica de la coproducción es la predominancia de la lógica colaborativa frente a la lógica competitiva. Esta última lógica no solamente ha favorecido la permanencia de prácticas paternalistas, asistencialistas y clientelares, sino también ciertas formas de privatizar determinados ámbitos públicos que no han resuelto los problemas colectivos o que han generado otros nuevos.

La coproducción no excluye de partida a ningún tipo de actor social, se emprende con todos los actores y específicamente en función del proyecto y el contexto concreto. No solamente porque se realiza trabajando en red desde la lógica colaborativa y con la finalidad de resolver problemas colectivos, sino también porque busca el empoderamiento (un cambio en las relaciones de poder, cediendo protagonismo a la sociedad civil) y la transformación social. En concreto, inicialmente admite de igual manera a las viejas organizaciones y a los nuevos colectivos informales, tanto a la sociedad civil como a las empresas. En el caso de la Agenda 21 de Pinto, se aprecian logros en este sentido al haber conseguido implicar en el proceso a sectores muy diversos, incluyendo empresas. Pero hay que reconocer que este fin que se pretende cumplir no está exento en la práctica de grandes limitaciones y dificultades citadas durante la investigación.

Subirats y el resto de autores distinguen la existencia de dos relatos diferentes en relación a la coproducción de políticas públicas locales. Un relato basado en la lógica “eficientista” e instrumental y otro basado en la lógica del empoderamiento. El uso del concepto de “desarrollo sostenible” por parte de las experiencias de Agenda 21 local ha demostrado un concepto suele tergiversarse y desvirtuarse cuando aumenta su popularidad y empieza a ser

asumido por un número cada vez mayor de administraciones públicas. Este es un riesgo que corre la lógica del empoderamiento del concepto de coproducción más que la lógica instrumental.

En cuanto a otros riesgos de la coproducción, los autores señalan:

1. La posible emergencia de casos de clientelismo y exclusión. Para evitar la aparición de clientelismos, favoritismos y subjetividades en torno a intereses electoralistas u otros, el autor de la investigación coincide con ellos en proponer que la administración actúe en todo momento en base a una estrategia establecida a priori.
2. Se podrían dar casos de exclusión como consecuencia de las distintas capacidades de las personas y los actores sociales para resolver problemas y para desenvolverse con la lógica y los dispositivos característicos de la coproducción. Para evitarlo, este riesgo tiene que contemplarse entre los objetivos incluidos en los procesos. También el equipo de facilitadores/as, si lo hay, tendrá que mantenerse atento a esta cuestión. Por último, a la Administración también le compete actuar directamente sobre esta cuestión, porque de lo contrario en muchos casos se estaría produciendo una dejación de las responsabilidades que la norma jurídica le atribuye.

Además de riesgos, una de las dificultades para la coproducción es la rigidez que impone el marco legal, porque no facilita la adaptación a las circunstancias específicas, ni tampoco la flexibilidad y agilidad características del trabajo colaborativo en red.

La coproducción es aplicable en todos los momentos que transcurren en la política pública, incluyendo el momento más inicial posible, el de diseñar el propio proceso de coproducción. Se puede hablar de co-diagnosticar, co-planificar, co-decidir, co-gestionar,.. Consideran que la coproducción se ha de aplicar más en la praxis (implementación de soluciones) que en la consulta. Tomando como ejemplo el listado elaborado por el Foro Local del distrito de Moratalaz con los tipos de funciones y actividades que desempeñan, la investigación evidencia que la coproducción puede asumir facetas muy diversas dentro de una escala amplia de posibilidades que varían en función del grado de implicación de la institución.

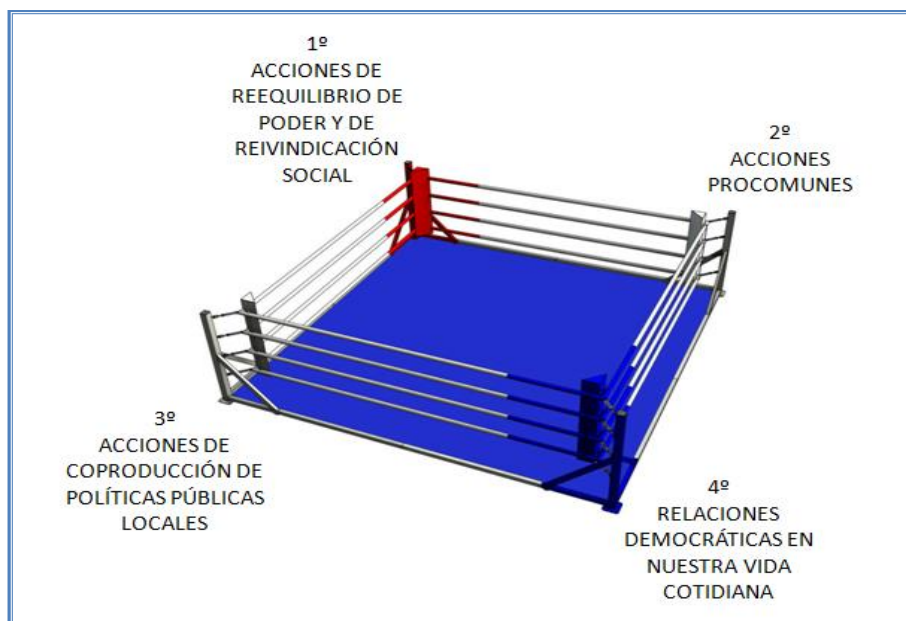
En último lugar, señalar que, a pesar de todas las similitudes que se han citado entre la coproducción y los métodos participativos, también se identifican ciertas diferencias. Una de ellas es que la coproducción distingue cuatro planos posibles para aplicar la coproducción: el individual (administración-ciudadano/a), el grupal (administración-grupo), el comunitario (administración-red) y el mixto (una agregado de los tres planos anteriores). Sin embargo, los métodos participativos se focalizan en lo que se ha denominado como “plano comunitario”.

#### EL CUADRILÁTERO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Desde la perspectiva del tipo de acciones que puede desempeñar una persona como ciudadano/a o sujeto político, la investigación ha distinguido cuatro formas de democracia

participativa complementarias entre sí, en lo que podría definirse metafóricamente como las cuatro esquinas del “cuadrilátero de la democracia participativa”.

Ilustración 43: EL CUADRILÁTERO DE LA FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



Fuente: Elaboración propia.

La conclusión principal referida a este concepto consiste en destacar su gran utilidad en el sentido de que no sólo sirve para clasificar las formas de democracia participativa. El concepto sirve sobre todo para incidir a lo largo de un proceso participativo que, en primer lugar, son formas complementarias para avanzar en la mejora de la democracia. En segundo lugar, que la independencia y el reconocimiento de las funciones y la importancia que desempeñan cada una de ellas es fundamental. Esto último hace mención, por ejemplo, a evitar enfoques extremadamente partidistas que pretenden anular una forma respecto a otras, como en los casos de “institucionalización de la participación” que se han citado en la investigación, o cuando determinados sectores activistas rechazan de plano la posibilidad de que determinadas colaboraciones con las instituciones públicas puedan conllevar más beneficios que perjuicios para el empoderamiento de la ciudadanía y la transformación social.

Estas cuatro formas de democracia participativa son:

1. Acciones de reequilibrio de poder y de reivindicación social: Son aquellas acciones que garantizan para la ciudadanía el “buen funcionamiento” de la parte del sistema democrático representativo y la protección de los derechos adquiridos y reconocidos en la normativa jurídica que puedan considerarse convenientes y/o beneficiosos para la sociedad actual, así como la reivindicación de nuevos derechos. Acciones que tienen que ver la promoción de aspectos como la transparencia, división de poderes (incluyendo 4º y 5º poder), pluralidad, rendición de cuentas,... Incluye las acciones que pueden emprender instituciones como judicatura, instituciones de la administración, partidos políticos, medios de

comunicación, etc. Pero también acciones reivindicativas como la protesta y desobediencia ejercidas directamente por la ciudadanía para forzar medidas políticas nuevas por parte de los gobernantes.

2. Acciones procomunes: Las acciones que se definen como procesos “comunes” 100% instituyentes y ciudadanas en su origen y recorrido, y por tanto totalmente independientes de la institución. Son acciones que realizamos desde nuestra identidad de ciudadano/a con gente que con la que inicialmente no nos unía ningún vínculo afectivo, familiar o laboral y que, según Sibirats, cumplen con tres requisitos: atienden una necesidad o problema existente, modifican la estructura de poder dominante (son realmente públicas y comunes) y son autogestionadas.
3. Acciones de coproducción de políticas públicas locales: Las acciones de coproducción y corresponsabilidad en políticas públicas combinan la iniciativa ciudadana con la institucional, pudiendo tener su origen inicialmente en cualquiera de las dos. En la investigación se han descrito y analizado algunos casos de presupuestos participativos o agendas 21 locales que hacen uso de la sociopraxis como método participativo para llevar a la práctica iniciativas de coproducción. Dichas iniciativas van más allá del carácter principalmente consultivo que caracteriza a muchas experiencias de participación ciudadana, aún estas denominándose igualmente presupuestos participativos o agendas 21 locales.
4. Relaciones democráticas en nuestra vida cotidiana: Las acciones de carácter democrático que los sujetos realizamos no tanto en el ámbito público desde nuestra identidad de ciudadanos/as, sino como miembros de grupos e instituciones sociales donde interactuamos de forma cotidiana (escuela, hogar, familia, amistades, grupos de ocio, trabajo,...) teniendo así la posibilidad de impulsar “organizaciones más democráticas”, y por tanto “sociedades más democráticas”. La idea es que la sociedad se hace más democrática no solamente democratizando las instituciones sociales del ámbito público, sino también, desde una perspectiva de sentido común y la coherencia, democratizando las instituciones sociales de nuestros ámbitos “privados”. De esta manera, se pone en práctica en la vida cotidiana una “escuela” permanente de ciudadanía para la promoción de la cultura de la participación.

## **2. Prácticas y métodos que se han aproximado a la coproducción de políticas públicas locales**

### **CONCEPTOS Y MÉTODOS PARTICIPATIVOS**

El autor de la investigación indaga sobre categorías y conceptos fundamentales utilizados hasta ahora en el estudio de los métodos dirigidos a impulsar la participación de la ciudadanía

en las políticas públicas locales. El esfuerzo da como resultado la identificación de siete conceptos fundamentales, destacando que cada uno de ellos consta de diferentes categorías.

Este ejercicio de síntesis y sistematización de conceptos utilizados por diversos autores y aplicados en casos prácticos da como resultado la determinación de estos conceptos, los cuales pueden resultar de utilidad para el análisis y la implementación de formas de participación de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas locales.

Los siete conceptos fundamentales identificados son los siguientes: niveles, etapas, ámbitos, actores, dimensiones, formas y técnicas.

Tras hacer referencia a conceptos metodológicos relacionados con la teoría y la práctica de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas locales, la investigación pasa a describir y analizar métodos utilizados en este mismo ámbito. Se seleccionarán para ello los métodos de la Investigación-Acción Participativa, la Planificación participativa descentralizada según Marta Harneker, la Intervención comunitaria según Marco Marchioni y la Animación Sociocultural según los autores Fernando Cembranos, David H. Montesinos y María Bustelo, y la sociopraxis según Tomás R. Villasante y el Observatorio Internacional CIMAS.

Una de las principales conclusiones que se obtienen es que la IAP y todos los métodos posteriores que comparten en gran medida sus principales planteamientos sí atienden de forma prioritaria a la cuestión del poder, lo cual puede considerarse todo un acierto porque este aspecto es determinante en cualquier programa de intervención social. En otros muchos métodos, este aspecto queda obviado y sus fundamentos epistemológicos suelen afirmar que se sustentan en aspectos científicos o supuestamente neutrales o bienintencionados.

Pero la peculiaridad de la coproducción en las políticas públicas locales es que la participación no solo se concibe en el ámbito de la participación social, es decir, desde la pura iniciativa de la base social. Requiere la posibilidad de incluir cierto protagonismo de las instituciones públicas, siempre y cuando existan garantías de que dichas instituciones demuestran en diferentes sentidos tener cierta afinidad con la ciudadanía. Es evidente que este último supuesto tiene grandes dificultades para llevarse a la práctica, y esto genera la existencia de escepticismo cuando el éxito de la democracia participativa se confía a la vía institucional, especialmente si dicha confianza recae en mecanismos convencionales de participación ciudadana.

Los métodos participativos analizados y la puesta en práctica de los mismos han demostrado, en la teoría y en la práctica, ciertas maneras de avanzar en la resolución de estos difíciles dilemas entre protagonismo institucional y protagonismo social, entre los fines instrumentales y el fin del empoderamiento ciudadano.

Sin embargo, dichos avances no están carentes de dificultad, y en ocasiones no se alcanza un nivel de resultados tan elevado como se podía desear, no tanto en cuanto a la implicación ciudadana y a la posibilidad de poner en marcha nuevas formas de participación, sino más respecto a la implicación institucional (técnicos y políticos) y a las modificaciones de las relaciones sociales y de poder existentes en el ámbito de las políticas públicas locales. La

pregunta, entonces, podría ser: ¿quizás será cuestión no solamente de acompañar y facilitar a la ciudadanía en su empoderamiento, sino también de acompañar y facilitar a las autoridades (técnicos y políticos) en su cesión de poder, entendiendo que no se puede dar la una sin la otra...?

#### LA PRÁCTICA EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA QUE POSEEN UN ENFOQUE BASADO EN LA SOCIOPRAXIS: RESPUESTAS DADAS A DIFICULTADES E INCERTIDUMBRES

En los dos casos de estudio analizados se observa que los métodos participativos empleados se han mostrado en términos generales como idóneo para la coproducción de políticas públicas locales por las siguientes cuestiones:

Primera:

Frente a la ambigüedad y dificultad común sobre cómo plantear el proceso metodológico, la sociopraxis presenta un modelo de “6 saltos” que es fácilmente extrapolable por sus similitudes con el ciclo habitual de los proyectos y procesos convencionales: diagnóstico-planificación-ejecución-seguimiento. La sociopraxis, frente a otros métodos, añade aspectos innovadores de interés, especialmente respecto a una de las nuevas etapas que incluye en el ciclo convencional: el momento de las “devolución creativas”.

Segunda:

El abordaje del cambio es un aspecto que convencionalmente genera grandes dificultades e incertidumbres. La sociopraxis y esta tesis parten del axioma de que este se produzca no desde la improvisación o desde discursos (teorías, ideologías, etc.) y liderazgos específicos, sino desde una praxis basada más en métodos y dispositivos técnicos que cuenten con el respaldo de alianzas entre actores sociales lo más amplias y diversas posibles.

Tercera:

Las dificultades e incertidumbres también son habituales cuando se piensa en métodos que favorezcan una correcta gestión de los conflictos y el deseo de generar alianzas. La teoría y práctica de la sociopraxis han evidenciado que los conceptos de desborde y la reversión son más precisos y efectivos que la simple mención a la innovación y creatividad social. Esto podrá acentuarse cuando los técnicos facilitadores/as de los procesos asimilen en mayor medida la lógica y la práctica de dispositivos técnicos para promover el desborde y la reversión, como son el sociograma, el flujograma, el multilema y el cuadro de estrategias transversales y reversivas para la conformación de conjuntos de acción.

Cuarta:

La participación se reduce habitualmente a grupos de ciudadanos/as organizados o particularmente sensibles a estos temas. También entre los predispuestos inicialmente a participar se encuentran los actores sociales próximos al agente promotor de la iniciativa. La Agenda 21 de Pinto y los Presupuestos Participativos de Sevilla son buenos ejemplos de cómo afrontar, desde el enfoque de la sociopraxis, el reto de implicar gradualmente y de forma protagónica a una gran variedad de grupos sociales que conforman la población de un territorio. La estrategia se basa en aspectos diversos, entre los cuales hay que destacar:

- La conformación de grupos motores y otros espacios permanentes de participación donde se desempeñan labores y toman decisiones fundamentales, motivadoras y pedagógicas (Asambleas, Comisiones de Seguimiento, etc.). Esto, junto con a) la capacidad de delegar por parte de los técnicos facilitadores/as del proceso, b) la práctica de los “auto-diagnósticos” y las “devoluciones creativas” de forma plural y deliberativa, c) el establecimiento por parte de la propia ciudadanía de las normas del proceso, permite que la comunidad se vaya apropiando cada vez más de proceso.
- La realización permanente de sociogramas con la implicación de miembros de la comunidad que permitan tener un conocimiento cada vez más preciso del mapa de actores y relaciones sociales existentes en el territorio donde se interviene. La información que se obtiene es básica para el acercamiento e interacción con los actores sociales, especialmente con aquellos que inicialmente se mostraban indiferentes o incluso reacios al proceso. Para ello, es necesario no limitarse al manejo de datos estadísticos y al uso de técnicas cuantitativas, y poner en práctica sobre todo técnicas de tipo cualitativo y participativo. E incluso innovar en el uso de técnicas cuantitativas sustituyendo las tradicionales encuestas por consultas públicas, que tienen como finalidad no solamente recoger información, sino también informar e involucrar a los ciudadanos/as en actividades posteriores.

Quinta:

Otra dificultad e incertidumbre se dan respecto a cómo gestionar las estructuras, las relaciones y los hábitos que, en el marco de la participación ciudadana convencional, ya se dan en la comunidad de manera previa al establecimiento de una nueva forma de hacer participación en políticas públicas locales. En el caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla estas dificultades fueron especialmente considerables y determinantes.

La conclusión al respecto es que estos contextos existentes hay que conocerlos y no obviarlos a la hora de emprender los presupuestos participativos. Una vez que se estima tener información suficiente sobre la posible postura de aquellos colectivos formales que, por su relevancia en el territorio, pueden influir de manera importante inicialmente en el proceso de presupuestos participativos, lo conveniente es establecer las estrategias que la sociopraxis considera oportunas para la conformación de conjuntos de acción en base a los

posicionamientos que caracterizan a cada actores social (negociación, seducción, persuasión, reversión y aislamiento). Dichas estrategias se deben establecer y reformular a un ritmo determinado por la evolución de los conjuntos de acción y la situación de las relaciones sociales, y teniendo en cuenta también que con el correcto transcurrir de un proceso participativo lo previsible es que vaya aumentando el capital social en torno a él tanto en cantidad como en diversidad.

Sexta:

Una última dificultad e incertidumbre que se ha destacado en la investigación es la que se refiere a la elaboración de normas para la participación, y el efecto que producen las mismas sobre los procesos.

En varias ocasiones se ha caído en el error metodológico de tener demasiadas expectativas respecto a lo que puede suponer la aprobación de una nueva norma jurídica. Es decir, el error a veces común de pensar que la simple existencia de una norma jurídica hace emerger una práctica social determinada o garantiza la perdurabilidad de dicha práctica cuando ya existe. Es más, los hechos muestran que el impacto de las normas jurídicas en las prácticas sociales en muchos casos ha sido nulo o incluso contraproducente.

Algunos motivos de ello han sido expuestos en la tesis. Asumiendo de partida las limitaciones y restricciones que pueden existir respecto a la concordancia que necesariamente tiene que haber con la normativa jurídica superior, el hecho es que las legislaciones elaboradas en relación a este tema han demostrado carecer en muchos casos de capacidad sancionadora. También falta de base técnica suficiente y adaptación a las características específicas que se dan en cada realidad social concreta. Una práctica común en este sentido es optar por copiar modelos ya existentes, haciendo escasos esfuerzos por adaptarlos. Esta práctica es lo opuesto a establecer procesos participativos para la elaboración de la norma. Otro hecho habitual es que una vez elaborada una norma jurídica, luego no se le dota de los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para su correcta implementación.

Todo esto denota que las normas jurídicas a este respecto se elaboran de manera superficial, evidenciando, por un lado, falta de voluntad real y conocimiento y, por otro, cierto uso partidista y oportunista que busca principalmente generar un efecto propagandístico.

La necesidad de que la norma jurídica se asuma también como norma social, suponiendo esto la apropiación de dicha norma por una parte de la comunidad lo más amplia y diversa posible, se consigue a través de interacciones reales que va más allá de las declaraciones verbales. Estas interacciones deben estar en consonancia con la norma que se desea impulsar, y por ello tienen que caracterizarse en la mayor medida de lo posible por favorecer las prácticas participativas y el empoderamiento de la ciudadanía. Dos ejemplos de ello son el Auto-reglamento en los Presupuestos Participativos de Sevilla y el Decálogo de la Participación establecido en el proceso de elaboración del Reglamento Ciudadano de Participación de Alcobendas (año 2009).

Para finalizar este apartado, señalar que la investigación ha mostrado que los métodos participativos ofrecen respuestas a diversas dificultades e incertidumbres que se presentan de manera común en las experiencias participativas. Pero estos métodos tienen pendiente en el futuro atender a dos retos principales:

Primero:

En cuanto a la aplicación de los métodos participativos para la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas, en términos generales puede considerarse que algunas experiencias han generado buenos resultados respecto a su impacto en organizaciones sociales y base social, pero no puede decirse lo mismo respecto a los otros dos actores sociales implicados en este tipo de procesos: los políticos y los técnicos. Teniendo en cuenta los retos propios a los que debe enfrentarse la coproducción de políticas públicas locales, estos métodos no han profundizado lo suficiente en la teoría, y menos aún en la práctica, sobre un aspecto complejo y al mismo tiempo fundamental para la coproducción como es la implicación institucional (técnicos y políticos).

En los casos descritos se han observado algunas iniciativas en este sentido. Por ejemplo, en el caso de las Agendas 21 locales la Comisión técnica o las Mesas Temáticas, y en el caso del Presupuesto Participativo de Sevilla, cabe citar los Foros de Debate. Sin embargo, parecen no haber sido acciones suficientes para que los procesos fueran apropiados de forma amplia y relevante dentro de la institución. Al igual que el resto de métodos, la sociopraxis todavía tiene el reto de conseguir en sus proyectos un mayor impacto dentro de la institución y en las políticas públicas locales en general. Esto no puede suponer renunciar al papel protagonista y central que ha de seguir teniendo la ciudadanía dentro de su diversidad, que es lo que da sentido y coherencia al concepto de “democracia participativa”.

Segundo:

Las experiencias de Agenda 21 Local y presupuestos participativos tienen como objeto la planificación participativa, en el primer caso, a largo plazo, y en el segundo caso, a corto plazo. En algunos casos se han abordado otras funciones de forma simultánea, como por ejemplo la elaboración participativa de normas en el caso de los Presupuestos Participativos de Sevilla. La investigación evidencia que la coproducción de políticas públicas locales es un fin a largo plazo muy amplio y ambicioso, que abarca muchas funciones y que va más allá de la visión parcial que a veces tienen las experiencias participativas por el hecho de dedicarse generalmente a una sola temática y función.

Es necesario llevar a la práctica de manera simultánea y articulada diversas experiencias que abarquen funciones diferentes de la coproducción, ya que dichas facetas se interrelacionan. Los casos analizados muestran que las experiencias terminan entrando en crisis o viendo amenazada sus sostenibilidad debido a esta carencia. Por ejemplo, una de las funciones más descuidada es el trabajo que se requiere dentro de la institución para favorecer modelos de

gestión participativos. Otras funciones generales tienen que ver, por ejemplo, con la gestión de los mecanismos y órganos de participación ciudadana convencionales, la formación de los actores sociales, el seguimiento y control participativo de las políticas públicas, la democratización de la comunicación y el uso de internet, etc.

### **3. Conformando un método destinado a la coproducción de políticas públicas locales**

#### **DISEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO PARA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES PARTIENDO DE LA PRÁCTICA DE MÉTODOS PARTICIPATIVOS**

La investigación finaliza con el diseño de un enfoque y un método para promover desde las autoridades locales una coproducción de políticas públicas para favorecer una democracia y una sociedad más participativa. Este método se denomina “Sistema de Gestión Participativo” (SGP). Debido a que es un diseño inicial, el SGP que se presenta requiere una mayor concreción y validación a través de dos formas: 1) Incluyendo aportes y reflexiones realizadas por profesionales y otros actores sociales. 2) Poniendo en práctica la coproducción de políticas públicas locales mediante el SGP y evaluando sus resultados.

El autor de la investigación considera que los planteamientos defendidos y propuestos en ella en los ámbitos epistemológicos, teóricos, metodológicos y técnicos coinciden en gran medida con el método de la sociopraxis. Por consiguiente, el SGP no debería concebirse como una propuesta que intenta partir de cero y abarcar en este primer diseño los innumerables y amplísimos aspectos que debe incluir un método para la democracia participativa en el ámbito de las políticas públicas. Este método lo que pretende es centrarse en el reto de afrontar de forma exitosa un proceso de participación en la coproducción de políticas públicas, pero sin que esto deba suponer una falta de reconocimiento, respeto y promoción de los otros tres ámbitos fundamentales para la práctica de la democracia señalados en el “cuadrilátero de la democracia participativa”. El SGP se suma a lo recogido en la sociopraxis, y añade, como novedad, complementos nuevos con la finalidad de atender retos que se han dado en la práctica de los métodos participativos.

Precisamente implementar un Sistema de Gestión Participativo es algo más integral y complejo que llevar a cabo un proceso participativo sin más. Un proceso participativo tal como se concibe convencionalmente en la actualidad, por ejemplo un presupuesto participativo o un plan participativo de desarrollo y ordenación del territorio, sería un elemento más del propio Sistema de Gestión Participativo. A través de esta investigación, se ha analizado si las experiencias participativas que se emprenden carecen en muchas ocasiones de una visión más amplia y que intervenga sobre un mayor número de factores, demostrándose así la pertinencia que puede poseer un Sistema de Gestión Participativo.

La práctica de democracia participativa requiere la existencia de una lógica alternativa de razonamiento político y de un método para su implementación, porque no emergerá sin más

por las contradicciones de un sistema donde también pueden encontrarse estilos opuestos a la democracia como el autoritarismo o la oligarquía.

Esta lógica ha de suponer al menos articular nuevas: 1) asignaciones de valor, 2) normas, 3) sentidos, 4) fines y recompensas, 5) mecanismos de interacción y cooperación.

Para que exista esta lógica, tiene que haber un pensamiento colectivo y una acción colectiva que trascienda la hegemonía de la individualidad, y que sea identificado y aceptado frente a otros pensamientos y acciones. Este pensamiento colectivo y acción colectiva no es sinónimo de una identidad colectiva o una conciencia de clase que exija a los sujetos prescindir de su individualidad a costa de acatar un tipo determinado de lógica. Esta lógica simplemente debe resultar de utilidad para un sistema donde esté más presente que ahora la pluralidad, la socialización del poder y las relaciones de reciprocidad multidependiente. Dicha lógica, en concordancia con la sociopraxis, debe implementarse desde un método orientado hacia una praxis que toma como referencia formas de la cotidianeidad y actúa principalmente sobre la cotidianeidad con un enfoque situacional y creativo-reversivo. Esta lógica será la que facilite la interacción entre los diferentes componentes del sistema o método, y que se pueda hablar de la existencia de un sistema como tal y no de un agregado de elementos aislados entre sí.

Junto con una lógica que se resume en un Decálogo de principios, el diseño de un SGP que se presenta en la investigación también dispone de manera destacada de unos componentes que deben estar articulados entre sí por la lógica antes citada. Estos ocho componentes son: 1) Organización socio-territorial, 2) Planificación participativa, 3) Presupuestos participativos, 4) Un Modelo de Gestión Participativo, 5) Marco legal, 6) Capacitación y difusión, 7) Control social, 8) Democracia digital.

Al mismo tiempo, en relación a estos componentes, el SGP dispone de:

- Unos Grupos base: Mesa Técnica de Coordinación para la coproducción de políticas públicas, Comisión de Seguimiento y posterior Observatorio del Sistema de Gestión Participativo.
- Unas Acciones base: Diagnóstico de la Participación Social, Diagnóstico de la Participación Ciudadana, Decálogo de la Participación.

El SGP presentado tiene como antecedente similar el Sistema de Participación Ciudadana que en el año 2015 diseñaron para la Municipalidad de Cuenca, Ecuador, dos entidades: el Observatorio Internacional CIMAS y el Centro ACORDES, de la Universidad de Cuenca. La demanda de este diseño partió de la Municipalidad porque artículo 304 del Código de Orgánico de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de la República de Ecuador aprobado en el año 2011 establece que los gobiernos locales han de disponer de un Sistema de Participación Ciudadana que tenga las características establecidas en dicho Código.

Para finalizar, se considera pertinente que las experiencias de coproducción de políticas públicas locales dispongan de un Sistema de Indicadores. En concordancia con el análisis y las conclusiones de la tesis, el autor también elabora una batería de indicadores que sirve como modelo o referencia para futuras experiencias, especialmente para su uso en taller de construcción de indicadores, como los que propone la sociopraxis.

## LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y RETOS FUTUROS

Esta investigación supone avances en el tratamiento del problema de investigación: las dificultades e incertidumbres en la implementación de metodologías para la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales. Sin embargo, no cabe duda que resulta conveniente y necesario en el futuro seguir avanzando en ello.

Una posible línea de investigación partiría del hecho de que la descripción y el análisis de esta investigación hacen referencia principalmente a casos transcurridos entre los años 2003 y 2011 en España. Sería conveniente analizar los nuevos casos surgidos a partir del 2015, después de un periodo (2011-2015) de claro retroceso de iniciativas de democracia participativa de tipo institucionales, al contrario de lo que sucedió con aquellas de tipo social. La investigación ya realizada aportaría a investigaciones sobre casos más actuales elementos comparativos más diversos y perspectivas de tendencia más amplias.

Otra línea posible de investigación combinada con intervención social se centraría en las conclusiones de la investigación y las recomendaciones para un Sistema de Gestión Participativa, concretando más e intentando experimentar dicho Sistema en el contexto de una o varias comunidades locales concretas, para posteriormente analizar los resultados que se produzcan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberich, T., & Espadas, M. Á. (2011). Asociacionismo, participación ciudadana y políticas locales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén. *Alternativas: Cuadernos de trabajo social* (18), 119-146.
- Alberich, T. (2018). *Tercer sector: la participación de las organizaciones no lucrativas*. Madrid: Dykinson.
- Alguacil, J. (2000). Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación social* (19).
- (2004). *El modelo de los presupuestos participativos en Sevilla*. Madrid: Papeles de la FIM.
- (2011). *Los desafíos de la democracia participativa*. Recuperado el 07 de 11 de 2016, de Le Monde diplomatique Brasil: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1024>
- Allegretti, G., & Herzberg, C. (2005). *El "retorno de las carabelas": Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. Recuperado el 22 de 11 de 1976, de [http://old.iepala.es/documentos\\_sevilla/6.pdf](http://old.iepala.es/documentos_sevilla/6.pdf)
- Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Diputación de Málaga.
- Álvarez Abuja, A. L. (2007). Luces y sombras en el presupuesto participativo. El caso de Torreblanca. En J.recio Martínez, V. Gutiérrez Barbarrusa, I. Blanco García, & M. Bastante, *Algo está pasando en Europa... V Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos (14-16 Noviembre)* (págs. 89-107). Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.
- Amnistía Internacional. (2012). *"Para que nadie reclame nada": ¿Criminalización del derecho de protesta en Ecuador?* Londres: Amnistía Internacional.
- Ander Egg, E. (1988). *¿Qué es la Animación Socio Cultural?* Santa Cruz de Tenerife: Centro de Cultura Popular.
- (2000). *Metodología y práctica de la Animación Sociocultural*. Madrid: CCS.
- (2008). *Léxico del Animador Sociocultural*. Córdoba, Argentina: Brujas.
- Arnanz, E. (1988). *Cultura y prisión. Una experiencia y un proyecto de acción sociocultural penitenciaria*. Madrid: Editorial Popular.
- Arnanz, L., Belmonte, R., García, N., & Garrido, F. J., Heras, P. (2003a). *Informe de Diagnóstico de la Agenda 21 de Pinto*. Pinto: Ayuntamiento de Pinto y Observatorio CIMAS.
- Arnanz, L., Belmonte, R., García, N., & Garrido, F. J., Heras, P. (2003b). *Informe del Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto*. Pinto: Observatorio CIMAS y Ayuntamiento de Pinto.
- Arnanz, L., Belmonte, R., García, N., & Garrido, F. J., Heras, P. (2004). *Informe Diagnóstico de la Agenda 21 de Torrejón de Ardoz*. Madrid: Observatorio CIMAS-UCM y Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

- Aula-Seminario de DDHH "Carlos María José Carlos Mariategui". (2011). *Ciudad democrática en los presupuestos participativos de Sevilla*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla y Universidad Pablo Olavide.
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 2 (4), 35-58.
- Barragán, V., Herrera, J., Lorente, G., Medina, R., & Sabariego, M. (2006). La democracia en proceso participativo: principios, fundamentos y requisitos. En V. Gutiérrez Barbarrusa, J. Recio Martínez, & T. R. Villasante Prieto, *La pedagogía de la decisión: aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias* (págs. 87-115). Madrid: CIMAS-IEPALA.
- Barragán, V., Sanz, J. M., & Romero, R. (2011). *Calidad democrática en los presupuestos participativos de Sevilla: participación, propuestas y ejecución*. Universidad Pablo de Olavide, Aula de DDHH "José Carlos Mariategui". Sevilla: Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.
- Barragán, V., Sanz, J. M., & Romero, R. (2014). Midiendo las experiencias participativas. El caso de los presupuestos participativos de Sevilla. *OIDLES*, 8 (16), versión digital.
- Barragán, V., Sanz, J. M., & Romero, R. (2016). Análisis de propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. *Anduli: Revista andaluza de Ciencias Sociales* (15), 33-52.
- Bastante, M., Cáceres, M. E., Garvín, P., Gutiérrez, V., & Recio, J. (2006). La pedagogía de la decisión. En V. Gutiérrez, J. Recio, & T. R. Villasante, *La pedagogía de la decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias*. (págs. 131-145). Madrid: CIMAS-IEPALA.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos: vivir en una época de incertidumbre*. Barcelona: Tusquets editores.
- Bessette, J. M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. En J. M. Bessette, *How Democratic is the Constitution?* (págs. 102-116). Washington DC: AEI Press.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1983). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclee de Brouwer.
- Bustos, A. (16 de 11 de 2017). *Congreso CONSULCON: Ciudades Democráticas*. Recuperado el 10 de 06 de 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=iKN1284HGho>. [1:23:00-1:34:00]
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?*. Recuperado el 07 de 12 de 2016, de UN-Hábitat: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>
- Calleja, A. (31 de 10 de 2012). *20 minutos*. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de <http://www.20minutos.es/noticia/1634454/0/madrid-presupuestos-2013/menos-dinero/becas-cooperacion-subsuenciones/>
- Carrasco, J. L., Limón, D., Rubio, M., Ruiz, J., & Valderrama, R. (2006). La democracia participativa: de los presupuestos a los supuestos participativos. En V. Gutiérrez Barbarrusa, T. R. Villasante

Prieto, & J. Recio Martínez, *La pedagogía de la decisión: aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias* (págs. 115-130). Madrid: CIMAS-IEPALA.

Castells, M. (2002). *La Era de la Información (Vol.I): La sociedad red*. México: Siglo XXI.

Català, R. (2011). La Animación Sociocultural como sistema de formación: una perspectiva histórica (1976-2000). *RES, Revista de Educación Social* (13).

Cembranos, F., Hernández Montesinos, D., & Bustelos, M. (1995). *La Animación Sociocultural: una propuesta metodológica*. Madrid: Editorial Popular.

Chávez, D. (2011). Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa. En A. Falck, (Editores), & P. Paño, *Democracia participativa y Presupuestos participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pág. 455). Málaga, España: Proyecto PARLOCAL.

Colectivo IOÉ. (2015). Investigación Acción Participativa y Perspectiva dialéctica. *Revista Arxius, Universidad de Valencia*, 19.

De la Fuente, R., & Walliser, A. (2018). Nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid. En N. Barón-Yelles, & J. Romero, *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (págs. 95-114). Valencia: Universidad de Valencia.

Del Campo, E., & Laiz, C. (2008). El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias y una propuesta de análisis. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (págs. 1-34). Valencia: AECPA.

Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. (2007). *V Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.

- (2008). *Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla (2008-2010)*. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.

- (2009). *Manual de Presupuestos Participativos*. Sevilla: IEPALA.

Departamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas. (2018). *Memoria de gestión 2017*. Alcobendas: Ayuntamiento de Alcobendas.

Diputación de Barcelona. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local* (Vols. Colección Herramientas, Serie Bienestar y Ciudadanía). Barcelona: Diputación de Barcelona.

Eco, U. (1997). *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Barcelona: Gedisa.

Espinar, C. (2016a). *El ciclo del presupuesto participativo*. Recuperado el 16 de 06 de 2018, de <http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/cicloPresupuestosParticipativosEspinar.pdf>

- (2016b). *Presupuestos participativos y planificación descentralizada*. Recuperado el 16 de 06 de 2018, de <http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/presupuestosParticipativosPlanificacionDescentralizada.pdf>
- Falck, A., & Paño, P. (2011). *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Diputación de Málaga.
- Fals Borda, O. (1993). La investigación participativa y la intervención social. *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada* , 9-23.
- FEMP. (2004). *Código de Buenas Prácticas Ambientales* (3ª Edición ed.). Madrid: FEMP.
- Font, J., & Gomá, R. (2000). La participación ciudadana en la política local. *Informe España 2000* .
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panomárica. *XIV Concurso de ensayos del CLAD "Administración pública y Ciudadanía"* , 113-140.
- Gallardo, H. (2003). Nuevo orden internacional, derechos humanos y estado de derecho en América Latina. *Crítica jurídica* (22), 260.
- Ganuza, E. (2005). La participación ciudadana en el ámbito local europeo. *Revista de estudios europeos* , 77-91.
- (2010). Les origines des budgets participatifs. En M.-H. Bacqué, & Y. Sintomer, *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions* (págs. 23-42). Saint-Etienne: Yves Michel.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS, colección monografías.
- Garrido, F. J. (2005). Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 local. En F. J. Garrido, L. Arnanz, R. Belmonte, N. García, & P. Heras, *Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría* (págs. 55-78). Madrid: IEPALA.
- Garrido, F. J., & García Sanz, B. (2003). La contaminación acústica en nuestras ciudades. *Estudios Sociales* (12).
- Garrido, F. J., & Martín Gutiérrez, P. (2006). Metodologías participativas de Investigación y Planificación en Medio Ambiente. *Medio Ambiente y Sociedad* .
- Garrido, F. J., Arnanz, L., Belmonte, R., Heras, P., & García, N. (2005). *Desarrollo sostenible y Agenda 21 local: prácticas, metodología y teoría*. Madrid: IEPALA.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E., & Torres, C. (2013). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gomà, R. (2017). Construyendo el municipalismo del bien común. *Tercer Congreso Internacional de Estudios Urbanos* (págs. 1-13). Buenos Aires: Urbared - Mundo urbano.
- Gómez Acosta, F. R. (s.f.). *Manual Atalaya, Apoyo a la Gestión Cultural*. Recuperado el 16 de 04 de 2018, de <http://atalayagestioncultural.es/capitulo/animacion-sociocultural>

- Gómez Bahillo, C. (2001). La administración pública en una sociedad globalizada. *Revista de Gestión Pública y Privada* (4), 157-167.
- Granado, O. (11 de 08 de 2016). *El diario*. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de [http://www.eldiario.es/andalucia/ciudades-presupuestos-participativos-elecciones-municipales\\_0\\_538946199.html](http://www.eldiario.es/andalucia/ciudades-presupuestos-participativos-elecciones-municipales_0_538946199.html)
- Gutiérrez Barbarrusa, V. (2011). *Catálogo de Experiencias Red Cimas*. Recuperado el 20 de 06 de 2018, de [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/prepar\\_sevilla.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/prepar_sevilla.pdf)
- Habermas, J. (1999). Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa. En A. varios, *La inclusión del otro* (págs. 231-246). Barcelona: Paidós.
- Harnecker, M., & Bartolomé, J. (2015). *Planificando desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*. España: El viejo topo.
- Hernández Hernández, D. (2010). *Antes de empezar con metodologías participativas*. Cuadernos del CIMAS.
- Hernández Ramírez, J., Manjavacas, J. M., & Moreno, I. (2006). El tercer pilar: los técnicos municipales en los presupuestos participativos. En V. Gutiérrez Barbarrusa, J. Recio Martínez, & T. R. Villasante Prieto, *La pedagogía de la decisión: aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias* (págs. 145-165). Madrid: CIMAS-IEPALA.
- Hernández Quiñones, A. (2005). Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co-herencia*, 37-75.
- ICLEI. (1998). *Guía europea para la planificación de las Agendas 21 Locales*. Bilbao: Bakeaz.
- Jurado, F. (13 de 06 de 2012). *You Tube*. Recuperado el 07 de 11 de 2016, de <https://www.youtube.com/watch?v=K0EyQQ9ab5o>
- Ki-moon, B. (15 de 09 de 2009). *Naciones Unidas*. Recuperado el 17 de 09 de 2018, de [http://www.un.org/es/events/democracyday/sg\\_guidance\\_note.shtml](http://www.un.org/es/events/democracyday/sg_guidance_note.shtml)
- Knabb, K. (1997). *bopsecrets.org*. Recuperado el 07 de 11 de 2016, de <http://www.bopsecrets.org/images/joyrev-es.pdf>
- (s.f.). *El placer de la revolución*. Recuperado el 27 de 07 de 2018, de <http://www.bopsecrets.org/Spanish/joyrev1.htm#Representative%20democracy>
- López Ronda, S. (2016). Evolución y situación del presupuesto participativo en España. *Tercer Encuentro Iberico de Presupuestos Participativos*. Ponta Delgada.
- López Ronda, S., & Pineda, C. (2013). Experiencias de presupuestos participativos en el País Valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización. *XI Congreso Español de Sociología*, (pág. 25). Madrid.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos.

- Magíster Investigación, Gestión y Desarrollo local de la UCM. (2001). *Móstoles: participa y constrúyelo*. Recuperado el 1 de 8 de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=frpR74L3WEU>
- Manjavacas, J. M. (2012). *Los presupuestos participativos en Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas*. Sevilla: Tesis doctoral del Departamento de Antropología de la Universidad de Sevilla.
- Manjavacas, J. M. (2015). Experiencias de presupuestos participativos en Andalucía: una necesaria reflexión crítica. En B. De Sousa Santos, & T. Cunha, *Epistemologias do Sul: aprendizagens globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul*. Portugal: Centro de Estudos Sociais.
- Marchioni, M. (2006). Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios. *Cuadernos de Trabajo Social*, 19, 213-224.
- Marchioni, M., & Morín, L. M. (2015). Las profesionales sociales ante los cambios y el reto de la democracia participativa. <http://quadernsanimacio.net> (22).
- Martí, J. (2000). La Investigación Acción Participativa: Estructura y fases. En V. Autores, *La Investigación Social Participativa*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Mills, C.W. (1957). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montañés, M. (2000). Fundamentos que sustentan la necesidad de la participación conversacional en la transformación espacial. *Documentación social* (119), 30-55.
- Montañés, M. (2003). El diseño del proyecto de investigación / planificación social participada. En *Praxis participativas desde el Medio Rural*. Madrid: IEPALA.
- Montañés, M., & Martín, P. (2017). De la IAP a las Metodologías Sociopráxicas. *Hábitat y Sociedad* (10), 35-52.
- Moreno Pestaña, F. (nov-dic 2016). Democracia y sorteo: la experiencia ateniense. *Revista de humanidades y economía: La maleta de Portbou* (20), 34-60.
- Mouffe, C. (2003). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Naciones Unidas. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1992). *Programa 21*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navascués, J. (2006). Vas, propones y votas... ¿Así de fácil? Un año de presupuestos participativos de Sevilla. En V. Gutiérrez Barbarrusa, T. R. Villasante Prieto, & J. recio Martínez, *La pedagogía de la decisión: aportes desde la teoría y la práctica a la construcción de las democracias* (págs. 77-87). Madrid: CIMAS-IEPALA.
- Observatorio Internacional CIMAS (Dirección). (2003). *Video de la Agenda 21 de Pinto* [Película].
- Observatorio Internacional CIMAS (Dirección). (2005-2010). *Colección de DVD Abriendo Caminos* [Película].

- Observatorio Internacional CIMAS. (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Madrid: Observatorio Internacional CIMAS.
- Observatorio Internacional CIMAS. (2015). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Observatorio Internacional CIMAS - ACORDES. (2015). *Propuesta de Modelo de Gestión Participativo en el proyecto "Implementación de un Sistema de Participación Ciudadana para el Cantón Cuenca"*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca y Municipalidad de Cuenca.
- Observatorio de la Sostenibilidad de España. (2010). *Informe anual sobre la Sostenibilidad en España. Año 2009*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de España.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España. (2012). *20 años de políticas locales sostenibles en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Oficina de Presupuestos Participativos del Ayuntamiento de Sevilla. (2008). Recuperado el 20 de 06 de 2018, de [https://construyendocomunidad.files.wordpress.com/2017/05/autorreglamento\\_sevilla10.pdf](https://construyendocomunidad.files.wordpress.com/2017/05/autorreglamento_sevilla10.pdf)
- Oficina técnica de la Agenda 21 Local, Fundación FIDA . (s.f.). *Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental*. Recuperado el Abril de 2010, de <http://www.fida.es>
- ONU Habitat. (s.f.). *Foro ciudadano de Parla*. Recuperado el 24 de 08 de 2017, de <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu06/bp1629.html>
- PAH Barcelona. (2017). *Valoració dels 2 anys de polítiques públiques d'habitatge de l'Alcaldessa Ada Colau*.
- Pellicer, L. (08 de 12 de 2015). *Diario El País digital*. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/07/catalunya/1449519623\\_865535.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/07/catalunya/1449519623_865535.html)
- Pineda, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. (SINSESP, Ed.) *Revista de Gestao e Secretariado* , 9 (1), 1-28.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina.
- Red Estatal de los Presupuestos Participativos. (2008). Declaración de Antequera. *Asamblea Constituyente de la Red Estatal de los Presupuestos Participativos*. Antequera.
- Rosanvallón, P. (2008). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Salazar, A. C. (2013). Entre la Realidad y la Utopía: La experiencia ecuatoriana en la construcción de una democracia de buena calidad . *Revista ACORDES* , 55-74.
- Sancho, B. (13 de 06 de 2012). *Fundación Montemadrid*. Recuperado el 05 de 11 de 2016, de <http://blog.fundacionmontemadrid.es/medio-ambiente/se-cierra-el-observatorio-de-la-sostenibilidad-en-espana-por-dificultades-presupuestarias/>

- Santos, B. S. (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Serna, J. (2002). Experiencias de desarrollo rural sostenible en Castilla-La Mancha. *Conclusiones de las Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local* (pág. 13). Madrid: CIMAS.
- Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *CLAD Reforma y Democracia* (31).
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política?* Icaria: Barcelona.
- (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. En Á. García Bernardos, & J. Subirats, *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades* (págs. 95-112). Barcelona: Icaria.
  - (18 de 04 de 2016). *Webinar Retos Democráticos de la Gestión Pública del Siglo XXI-Subirats*. Recuperado el 20 de 06 de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=JFr6RrXS16Y>
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Úcar, X. (2002). *Medio siglo de aminoración sociocultural en España: balance y perspectivas*. Recuperado el 07 de 03 de 2011, de <http://www.rieoei.org/deloslectores/301Ucar.pdf>
- UNESCO. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Costa Rica: UNESCO.
- UNICEF. (2005). *Democratización de las familias. Guía de recursos para talleres*. Buenos Aires: UNICEF.
- Valverde, I. (13 de 03 de 2016). *Diario Público*. Recuperado el 08 de 11 de 2016, de <http://www.publico.es/politica/ciudades-del-cambio-dan-paso.html>
- Villasante, T. (2010). *Historias y enfoques de una articulación metodológica participativa*. Recuperado el 15 de 11 de 2016, de Observatorio Internacional CIMAS: <http://www.redcimas.org/biblioteca/teoria-y-epistemologia/>
- (2011). Estilos y epistemología en las metodologías participativas. En VVAA, *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* (págs. 123-148). Málaga: Diputación de Málaga.
  - (2014). *Redes de vida desbordantes: fundamentos para el cambio desde la vida cotidiana*. Madrid: Catarata.
  - (2015). Presupuestos Participativos de Sevilla. En CIMAS, *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. (págs. 175-180). Madrid: Dextra Editorial.
  - (2017). *Democracias transformadoras. Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*. Barcelona: El viejo topo.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.

Young, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. New York, EEUU: Oxford University Press.

## ANEXOS

### ANEXO I: Cuestionario de la Agenda 21 de Pinto



#### **“Investigación Participativa para la Implementación de la Agenda 21 Local en Pinto 2002”**

El equipo encargado de la investigación quiere aprovechar esta reunión para conocer la opinión de los asistentes respecto a algunos aspectos relevantes de la investigación. Para ello les pedimos que dediquen unos minutos a responder al cuestionario que les presentamos a continuación. La información resultante será de uso exclusivo del equipo, y el análisis de la misma resultará de gran importancia para desarrollar las técnicas de investigación previstas.

**¿Cómo valoras el estado del Medio Ambiente en Pinto?**  
(en una escala de 1 hasta 5 puntos, donde 1 significa muy malo y 5 muy bueno)

1 ☐      2 ☐      3 ☐      4 ☐      5 ☐

**¿Cuáles crees que son los tres problemas ambientales más importantes del municipio?**

- 1: \_\_\_\_\_
- 2: \_\_\_\_\_
- 3: \_\_\_\_\_

**¿Cuáles crees que son los tres aspectos positivos ambientales más importantes del municipio?**

- 1: \_\_\_\_\_
- 2: \_\_\_\_\_
- 3: \_\_\_\_\_

¿Cuál piensas que es la responsabilidad de la protección del Medio Ambiente de cada uno de los siguientes agentes sociales?

Puntuación del 1 (mínima responsabilidad) al 5 (máxima responsabilidad) para cada agente.

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| Gobierno del Estado           | <input type="text"/> |
| Comunidad Autónoma de Madrid  | <input type="text"/> |
| Ayuntamiento de Pinto         | <input type="text"/> |
| Ciudadanos                    | <input type="text"/> |
| Asociaciones Cívicas          | <input type="text"/> |
| Industria, empresa y comercio | <input type="text"/> |
| Otras instituciones locales   | <input type="text"/> |

¿Cómo puntúas la calidad ambiental de los siguientes aspectos municipales?

(en una escala de 1 hasta 5 puntos, donde 1 significa muy malo y 5 muy bueno)

|                                         |                      |
|-----------------------------------------|----------------------|
| Abastecimiento de agua                  | <input type="text"/> |
| Alcantarillado                          | <input type="text"/> |
| Calidad del agua de consumo             | <input type="text"/> |
| Calidad del agua del río                | <input type="text"/> |
| Basuras                                 | <input type="text"/> |
| Recogida selectiva                      | <input type="text"/> |
| Cuidado y limpieza pública              | <input type="text"/> |
| Contaminación atmosférica               | <input type="text"/> |
| Ruidos                                  | <input type="text"/> |
| Gestión de los recursos energéticos     | <input type="text"/> |
| Cableado eléctrico                      | <input type="text"/> |
| Iluminación                             | <input type="text"/> |
| Infraestructuras urbanas                | <input type="text"/> |
| Comunicaciones                          | <input type="text"/> |
| Tráfico                                 | <input type="text"/> |
| Crecimiento de la ciudad                | <input type="text"/> |
| Servicios de educación                  | <input type="text"/> |
| Servicios sanitarios                    | <input type="text"/> |
| Seguridad ciudadana                     | <input type="text"/> |
| Ocio y tiempo libre                     | <input type="text"/> |
| Integración del municipio en su entorno | <input type="text"/> |
| Estado de las zonas verdes, paisaje     | <input type="text"/> |
| Estado de los parques urbanos           | <input type="text"/> |
| Ambiente sociocultural                  | <input type="text"/> |
| Patrimonio Histórico                    | <input type="text"/> |

Si quiere indicar alguna otra cosa que considere de interés, hágalo a continuación.

|                      |
|----------------------|
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |
| <input type="text"/> |

Gracias por su colaboración.

## ANEXO II: Cupón de la Agenda 21 de Pinto

### AGENDA 21 EN PINTO Con la participación de todos/as

Fruto de un Convenio entre el Ayuntamiento y la Universidad Complutense, se está implementando en Pinto la Agenda 21 Local, consistente en la evaluación de la situación medioambiental del municipio y en la elaboración de un Plan de Acción para mejorar el Medio Ambiente y la calidad de vida de los pinteños/as.

Para que este proceso tenga valor, sea eficaz y se ajuste a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, es muy importante tu opinión y participación. Por ello, te pedimos que rellenes este cupón y nos lo envíes.

SEÑALA LOS DOS PRINCIPALES PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES DE PINTO:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

INDICA CUÁLES PODRÍAN SER LAS SOLUCIONES:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

QUÉENES SERÍAN LOS RESPONSABLES DE SU SOLUCIÓN:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

*\*Deposita este cupón en cualquiera de los buzones de sugerencias para la Agenda 21 Local disponibles:*

*\*poner los puntos destinados y las direcciones*

**Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)**

Universidad Complutense. Tfn.: 914084112. E-mail: [cimas@epala.es](mailto:cimas@epala.es)

-----  
*Si estás interesado en participar en las distintas actividades de la Agenda 21 (grupos de discusión, Talleres/encuentros participativos, Jornadas...), déjanos tu contacto y te mantendremos informado:*

*Nombre:*

*Tlf.:*

*E-mail:*

Fuente: (Arnanz et al., 2003a, pág. 376)

### ANEXO III: Cuestionario de priorización de la Agenda 21 de Pinto

**¿Cuál sería la prioridad de las siguientes líneas de acción a desarrollar en el Plan de Acción Medioambiental de Pinto?**

Puntuar en una escala del 1 al 5, siendo 1 mínima prioridad y 5 máxima prioridad.

|                                                                                              |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| - Energías renovables                                                                        |  |
| - Ahorro energético                                                                          |  |
| - Ahorro de agua                                                                             |  |
| - Tratamiento de las aguas residuales                                                        |  |
| - Recursos y productos que fomentan la sostenibilidad                                        |  |
| - Conservación del medio natural                                                             |  |
| - Conservación del parque regional de sureste y otros espacios protegidos                    |  |
| - Actividad agrícola sostenible                                                              |  |
| - Conservación y recuperación de la biodiversidad                                            |  |
| - Reducción de la contaminación atmosférica                                                  |  |
| - Reducción de la contaminación acústica                                                     |  |
| - Reducción de la contaminación del suelo                                                    |  |
| - Contaminación electromagnética                                                             |  |
| - Prevención de la contaminación generada por las industrias                                 |  |
| - Contaminación lumínica                                                                     |  |
| - Eliminación de vertidos ilegales                                                           |  |
| - Sistema integral de recogida y tratamiento de residuos industriales                        |  |
| - Reducción de la generación de residuos urbanos y fomento del uso de los puntos de recogida |  |
| - Urbanismo                                                                                  |  |
| - Planificación del territorio                                                               |  |
| - Zonas verdes                                                                               |  |
| - Movilidad y transporte                                                                     |  |
| - Servicios y dotaciones básicas, de ocio y de interés municipal                             |  |
| - Servicios y dotaciones sanitarias                                                          |  |
| - Desarrollo de actividades de sensibilización ciudadana                                     |  |
| - Desarrollo de actividades en los colegios                                                  |  |
| - Sensibilización en las empresas                                                            |  |
| - Participación                                                                              |  |
| - Gestión municipal sostenible                                                               |  |

Fuente: (Arnanz et al., 2003a, pág. 377)

**ANEXO IV: Ficha grupal para la priorización de líneas de acción y actividades de la Agenda 21 de Pinto**

**LÍNEA DE ACCIÓN:**

**Actividad (poner el n°):**

*APLICACIÓN (Cómo poner en marcha esta actividad)*

*-Facilidades:*

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

*-Dificultades:*

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

*ACTORES IMPLICADOS PARA LLEVAR A CABO ESTA ACTIVIDAD*

1- \_\_\_\_\_ ¿POR QUÉ? \_\_\_\_\_

2- \_\_\_\_\_ ¿POR QUÉ? \_\_\_\_\_

3- \_\_\_\_\_ ¿POR QUÉ? \_\_\_\_\_

*URGENCIA PARA SU PUESTA EN MARCHA (Poner una X)*

1 \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_ 3 \_\_\_\_\_ 4 \_\_\_\_\_ 5 \_\_\_\_\_  
(Mínima urgencia) (Máxima urgencia)

Fuente: (Arnanz et al., 2003a, pág. 378)

## **ANEXO V: Estatutos del Foro de la Agenda 21 de Pinto**

### **Qué es un Foro de Medio Ambiente**

Es un órgano formal participativo al que están invitados a formar parte todos los ciudadanos/as y colectivos del municipio y cuya función principal es la de llevar a cabo el seguimiento de la Agenda 21 o Plan de Acción para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.

### **Por qué es necesario un Foro de Medio Ambiente**

Porque la participación ciudadana en la Agenda 21 no puede y no debe acabar con la elaboración, primero, del Diagnóstico y posteriormente, del Plan de Acción, sino que tiene que continuar en la tercera y decisiva etapa del proyecto, la de ejecución y evaluación de dicho Plan. Muchos vecinos/as de Pinto no sólo se han implicado en la elaboración del Plan, sino que también están implicados como actores sociales del municipio en su ejecución, junto con el Ayuntamiento, por lo que el seguimiento y evaluación del Plan es algo que también les afecta. Se puede considerar que si el proceso ha sido participativo desde el comienzo, ahora no hay ninguna razón para que no lo siga siendo.

Además, la implicación y participación ciudadana es promovida en esta ocasión no sólo por un compromiso con la democracia participativa, sino también por la convicción de que las actuaciones se ajustan más a la realidad en la medida en que las personas a las que van destinadas han sido partícipes en su elaboración. Así al menos, se ha podido constatar en la elaboración del Diagnóstico y del Plan.

### **Funciones del Foro de Medio Ambiente**

La función principal del Foro es hacer el seguimiento y control del Plan de Acción de la Agenda 21 de Pinto. Es indiscutible que la ejecución de un plan requiere una orientación, una coordinación y una evaluación y en este caso, será el Foro quién se responsabilice de llevar a cabo dichas actividades.

La manera en la que llevará a cabo esta actividad por parte del Foro será principalmente a través de reuniones y de la aplicación de un Sistema de Indicadores. Dicho sistema evaluará no sólo las actuaciones ambientales sino también el grado de implicación de los distintos actores sociales.

Otras funciones secundarias del Foro de Medio Ambiente serán:

- Constituir un escenario en el que se puedan expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, intercambiar y divulgar información.
- La información pública de los resultados obtenidos en el seguimiento.

- Proponer nuevas acciones o estrategias.
- Ampliar el número de participantes en el Foro y de actores implicados en la ejecución de la Agenda 21.
- Constituirse como representante de la Agenda 21 de Pinto, difundiendo su labor en otros espacios fuera del municipio, colaborando con otras Agendas 21 y participando en actos públicos.

### **Requisitos para el buen funcionamiento del Foro de Medio Ambiente**

Para el establecimiento del Foro es necesario disponer de un lugar de reuniones y de un apoyo administrativo. En este sentido es necesario contar con la implicación y responsabilidad principalmente de la Administración Local a la hora de dotar de un presupuesto al Foro y de llevar a la práctica sus propuestas, de manera que, sin exigir a sus miembros más dedicación de la que resulte razonable, esté el Foro en condiciones de adoptar decisiones bien sustentadas.

En este sentido, el Ayuntamiento no puede olvidar en ningún momento que el Foro de Medio Ambiente es un organismo representante del consenso local y de los intereses del conjunto de la comunidad, y que desempeña una función relevante al ser un grupo de presión por derecho propio.

Es fundamental también que el Foro sea lo suficientemente amplio y que todos los actores sociales relevantes del municipio formen parte de él, dado que la legitimidad del Foro está en función de que sus intereses representen efectivamente los intereses del conjunto de la comunidad.

Otro requisito para el buen funcionamiento del Foro es que su organización haga posible que este órgano, por sus dimensiones, represente al mayor número posible de actores sociales sin dejar por ello de ser operativo.

En todo momento habrá que analizar cuál es el perfil del participante en el Foro, así como los actores sociales que más están presentes y los que menos, para detectar, en el caso de que existan, aquellos colectivos o grupos de población que, por alguna razón, se mantienen al margen del Foro de Medio Ambiente y la Agenda 21. En algunos casos esto se deberá a ellos (porque no suscite su interés), pero en otros la responsabilidad será del Foro. Por ejemplo, en aquellos casos en los que los términos usados son desconocidos o difíciles de entender para un número considerable de personas, cuando por razones de horario resulta difícil a otras tantas el poder asistir, o si los temas y la problemática tratadas en el Foro resultan ajenas o indiferentes a la mayoría.

Un último punto importante que destacar es que los conflictos que puedan producirse no deben dificultar los procesos de toma de decisiones ni provocar la fragmentación del grupo.

Existen muchas técnicas para abordarlos:

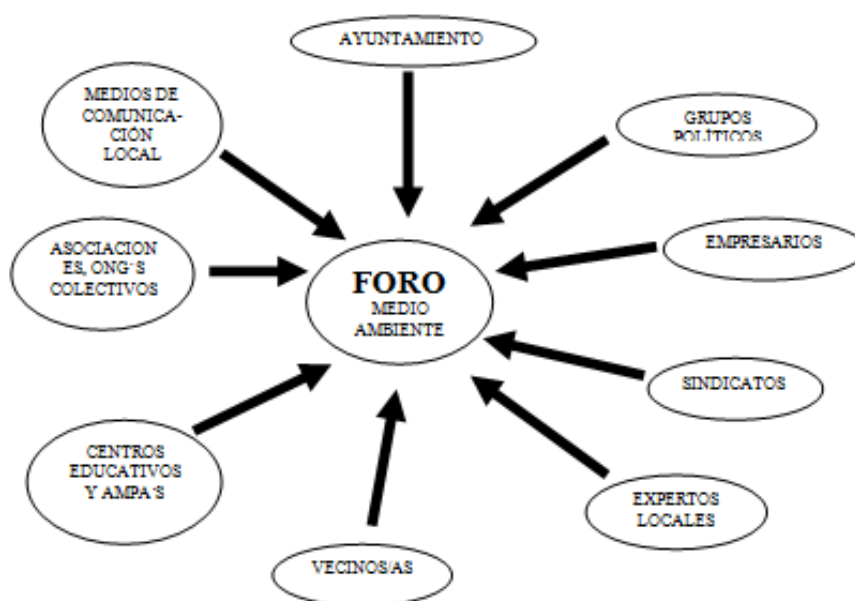
1. No permitir que el conflicto se personalice.
2. Definir el problema cuidadosamente, tratar la cuestión como un problema común, evitando posiciones mutuamente excluyentes, y centrándose más en las cuestiones que en las posiciones.
3. No transigir para evitar una discusión que impida un debate en profundidad.
4. Mantener la neutralidad e intentar que los participantes comprendan los puntos de vista de los demás.
5. No tomar decisiones cuando los ánimos estén alterados.
6. Lo más conveniente es lograr un consenso o acuerdo mayoritario pero evitando que para ello haya que sacrificar la claridad y la precisión. Si es necesario será conveniente también hacer constar todas las objeciones planteadas por las partes discrepantes. De este modo aumenta la satisfacción personal y se conserva la información para cualquier revisión en el futuro.

### **Componentes del Foro de Medio Ambiente**

En el Foro tienen que estar representados todos los principales actores sociales del municipio:

- Administraciones: el Ayuntamiento debe estar representado en el Foro al más alto nivel, en especial en lo referente a la Concejalía de Medio Ambiente (el Concejal, el Director, los técnicos...). También sería conveniente que estuviesen presentes, aunque al menos fuese de forma puntual, representantes de otras concejalías o departamentos, como el de Parques y Jardines, Urbanismo, Energías, Transportes, Industria y Comercio, Educación, Participación, Comunicación, Alcaldía..., o representantes de otros organismos o empresas públicas como Protección Civil, ASERPINTO, Canal de Isabel II, la Comunidad de Madrid...
- Grupos políticos
- Medios de Comunicación local
- Empresarios locales: industriales, comerciantes, promotoras,...
- Sindicatos
- Tejido asociativo, ONG y cualquier organismo público (Centro de adultos, Hogar del Pensionista, Consejo de la Juventud, Consejo de la Mujer...) o privado que pueda representar los intereses de un colectivo específico.
- Centros Educativos y AMPA's
- Expertos locales
- Vecinos/as (particulares) interesados en formar parte del Foro

### COMPONENTES DEL FORO:



### **Organización del Foro de Medio Ambiente**

El Foro es un órgano constituido como una Asamblea y del que se derivan otros órganos con unas funciones específicas y constituidos por miembros que a su vez también lo son del Foro. Dichos órganos específicos son, por un lado, el *Comité de Coordinación*, y por otro, las *Comisiones de Trabajo*.

- Funciones concretas del Foro o **Asamblea** del Medio Ambiente:
  1. Participar en el seguimiento del proceso, para lo cual será informada periódicamente por las Comisiones de Trabajo a través del Comité de Coordinación. Desde la Asamblea se deberán fijar tiempos, asignar presupuestos, establecer responsabilidades de actuación, evaluar la marcha de las acciones...
  2. Colaborar en la recogida de información y datos.
  3. Realizar propuestas concretas que puedan incorporarse a la Agenda 21.
  4. Analizar, proponer, debatir y decidir soluciones sobre las cuestiones que se deriven de la puesta en práctica de la Agenda 21. En este apartado es necesario recordar que nuestro sistema normativo otorga reconocimiento jurídico, bajo la figura de "Órganos Complementarios", a otras estructuras como son, por ejemplo, los Consejos de Medio Ambiente, de Juventud, de Mujer, de Participación Ciudadana..., o en este caso, el Foro de Medio Ambiente. Por ello, las decisiones y acuerdos tomados en el Foro tendrán el carácter de reconocimiento por la Entidad Local.
  5. Colaborar en la organización del proceso de participación ciudadana.
  6. Colaborar con la difusión del proyecto.
  7. Decidir la convocatoria de las reuniones del Foro y aprobar el orden del día.

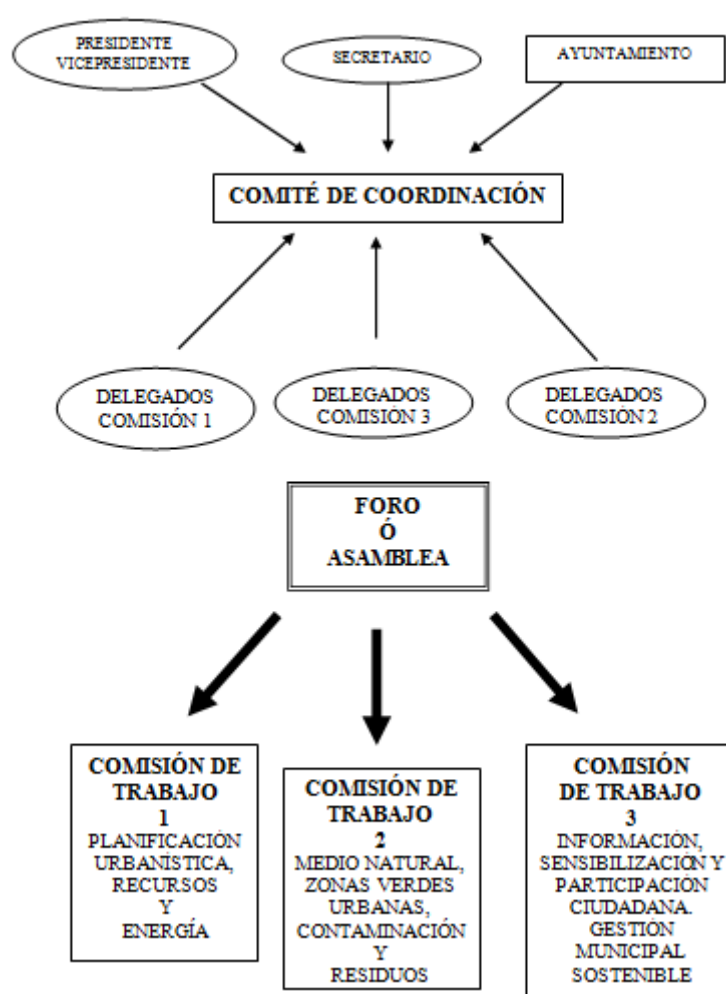
- Funciones específicas atribuidas a las **Comisiones de Trabajo**:
  1. Estudiar un área específica, analizando, proponiendo, debatiendo y decidiendo propuestas y soluciones sobre cuestiones prácticas relacionadas con dicha área.
  2. Supervisar las tareas de realización de la Agenda 21 correspondientes a esa área concreta.
  3. Elaborar documentos de trabajo, informes, memorias y exposición de dicha información al Foro.
  4. Cada una de las Comisiones de Trabajo será coordinada por dos *Delegados* que a su vez serán miembros del Comité de Coordinación.
  5. Se sugiere la creación de 3 Comisiones de Trabajo en las que se distribuyen las diferentes Áreas que van recogidas en el Plan de Acción:
    - **Comisión de Trabajo 1** (“Planificación urbanística, Recursos y Energía”): Energía y Recursos, Contaminación lumínica, Urbanismo y Planificación, Movilidad y Transportes, Equipamientos y Servicios.
    - **Comisión de Trabajo 2** (“Medio Natural, Zonas Verdes urbanas, Contaminación y Residuos”): Naturaleza y Biodiversidad, Contaminación, Residuos y Zonas Verdes.
    - **Comisión de Trabajo 3** (“Información, Sensibilización y Participación Ciudadana y Gestión Municipal Sostenible”): Información, Sensibilización y Participación, y Gestión Municipal Sostenible.
  
- Funciones específicas atribuidas a la **Comité de Coordinación**:
  1. Mantener al día los sistemas de información del Foro, coordinando la comunicación interna y externa.
  2. Coordinar las Comisiones de Trabajo y resolver problemas de interés común.
  3. Promover la ejecución de las actividades más prioritarias de la Agenda 21 y de las decisiones tomadas en el Foro, así como el seguimiento de la ejecución de dichas actividades.
  4. Redacción de informes y memorias.
  5. Mantener vínculos con otros Foros y representar al Foro en actos y reuniones públicas.
  6. Proponer al Foro la convocatoria de reuniones y presentarle el orden del día.
  7. Dentro del Comité habrá tres figuras específicas, la del *Presidente*, *Vicepresidente* y la del *Secretario*, que redactará las actas de las reuniones del Foro. Además, el Comité estará también compuesta por dos *Delegados* de cada una de las Comisiones de Trabajo, por tres responsables del Ayuntamiento y por tres miembros más del Foro. Teniendo en cuenta que el cargo de Presidente irá rotando entre los componentes del Comité, el número total de miembros de dicho órgano será de 13 personas. Por último, cabe destacar la importancia del papel desempeñado por el Secretario, que deberá ser una persona del Ayuntamiento que sirva de conexión entre el Foro y el Ayuntamiento, además de estar al tanto del desarrollo de la Agenda 21 de Pinto para así poder atender las cuestiones que a diario surjan en torno a ella. Por ejemplo, redactar las Actas, dar información, atender la comunicación y los contactos con

otras Plataformas, Redes o municipios relacionados con la Agenda 21, llevar la contabilidad del presupuesto, gestionar el “Centro de Documentación del Foro de Medio Ambiente”...

La periodicidad de reunión de estos órganos será la siguiente:

- Foro ó Asamblea: dos veces al año como mínimo.
- Comisiones de Trabajo: una vez al mes como mínimo.
- Comité de Coordinación: una vez cada dos meses como mínimo.

**ORGANIZACIÓN DEL FORO:**



**Puesta en marcha del Foro de Medio Ambiente**

El funcionamiento del Foro empezó en el mismo momento de su constitución formal, el pasado día 3 de Abril. Esto no significa que desde entonces tanto su composición como sus estatutos estén cerrados, sino todo lo contrario, permanecen abiertos como parte integrante de un proceso gradual de consolidación basado en la idea de que “el Foro hace al Foro”.

Las actividades concretas que en un primer momento se deben llevar a cabo se ajustan a los siguientes objetivos:

- Poner en marcha las actividades más prioritarias que, dentro de las Líneas de Acción, se citen en el Plan de Acción. Esta priorización se basa en tres criterios fundamentales: opinión y opciones de la población, viabilidad y sostenibilidad.
- Incrementar el número de participantes en el Foro así como la divulgación de la Agenda 21 para que esta sea conocida por toda la población.
- Aplicar el Sistema de Indicadores.
- Dotar al Foro de medios y recursos, y conseguir incrementar su operatividad y también su reconocimiento, en especial por parte de las Administraciones. Una de las actividades prioritarias será la redacción y aprobación de los Estatutos y que se reconozca en las ordenanzas municipales al Foro como un “Órgano Complementario” del municipio.

Fuente: (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 273-282).

## ANEXO VI: Reglamento del Foro de la Agenda 21 de Pinto

### -Foro de Medio Ambiente

Se inscribirán voluntariamente todos los interesados/as. Las inscripciones se realizarán en el acto de constitución, sin embargo, el Foro estará abierto a nuevas inscripciones en lo sucesivo.

### -Comisiones de Trabajo

Los interesados/as se adscribirán voluntariamente a una Comisión en función de su preferencia, pudiendo no adscribirse a ninguna y formar parte del Foro.

### -Comité de Coordinación

Estará formado por:

- 3 representantes de la Concejalía de Medio Ambiente.
- 1 Secretario del Departamento.
- 2 delegados/as de cada una de las Comisiones de Trabajo (en total 6).
- 3 representantes de los miembros del Foro no adscritos a ninguna Comisión de Trabajo.

\*La elección de los 2 delegados/as por cada una de las Comisiones de Trabajo se hará por votación entre los miembros de la Comisión. Cada dos años se elegirán dos nuevos delegados/as, pudiendo ser reelegidos los anteriores.

\*La elección de los 3 representantes de los miembros del Foro no adscritos a ninguna Comisión de Trabajo se hará por sorteo, a menos que existan voluntarios/as, y la duración será de 6 meses. Se sorteará la representación para los próximos 18 meses (es decir; 3 cupos de 3).

### -Presidente y Vicepresidente

El presidente y vicepresidente del Foro de Medio Ambiente se elegirá cada dos años por votación directa y secreta de los miembros del Foro. Para que esta votación se pueda realizar tendrá que haber un quórum de 2/3 de los miembros del Foro.

Podrán ser electos los delegados/as de las Comisiones de Trabajo previamente elegidos para formar parte del Comité de Coordinación.

Esta primera elección de delegados/as de las Comisiones de Trabajo y presidente y vicepresidente tendrá un carácter transitorio y será por 6 meses. Transcurrido este tiempo se realizarán nuevas elecciones, pudiendo ser reelegidos/as los anteriores, y se empezarán a aplicar los plazos establecidos (2 años).

Fuente: (Arnanz *et al.*, 2003b, pág. 283).

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, TABLAS, GRÁFICOS Y FOTOGRAFÍAS

### ILUSTRACIONES

|                                                                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ilustración 1: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO UNA MEDIDA MÁS PARA LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA .....                                                       | 33  |
| Ilustración 2: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PARTE DEL PENSAMIENTO CRÍTICO Y UN ELEMENTO MÁS DENTRO DEL CONJUNTO ACTUAL DE ALTERNATIVAS AL SISTEMA ..... | 35  |
| Ilustración 3: DILEMA ENTRE EL ENFOQUE TÉCNICO Y EL ENFOQUE POLÍTICO .....                                                                                  | 72  |
| Ilustración 4: DILEMA RESPECTO AL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS .....                                                                                       | 74  |
| Ilustración 5: DILEMA ENTRE LA HOMOGENEIDAD Y LA DIVERSIDAD .....                                                                                           | 75  |
| Ilustración 6: DILEMA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN (I) .....                                                                                                  | 77  |
| Ilustración 7: DILEMA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN (II) .....                                                                                                 | 78  |
| Ilustración 8: DILEMA SOBRE LA TRANSPARENCIA .....                                                                                                          | 79  |
| Ilustración 9: DILEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA .....                                                                                                   | 80  |
| Ilustración 10: DILEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICO-SOCIAL .....                                                                                                   | 80  |
| Ilustración 11: RELACIONES ADMINISTRACIÓN-MERCADO-CIUDADANÍA. LUCHAS DE LA PIRÁMIDE DOMINANTE Y LOS MANGLARES RIZOMÁTICOS EMERGENTES .....                  | 81  |
| Ilustración 12: ESPACIOS COMUNES DE CONFLUENCIA ENTRE ESTADO, MERCADO Y TERCER SECTOR .....                                                                 | 82  |
| Ilustración 13: EL CUADRILÁTERO DE LA FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....                                                                              | 93  |
| Ilustración 14: NIVELES DE PARTICIPACIÓN .....                                                                                                              | 98  |
| Ilustración 15: LA “ESCALERA” DE LA PARTICIPACIÓN .....                                                                                                     | 98  |
| Ilustración 16: FORMAS DE PARTICIPACIÓN .....                                                                                                               | 100 |
| Ilustración 17: TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN .....                                                                                                             | 102 |
| Ilustración 18: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN PROCESO DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL .....                                                                     | 113 |
| Ilustración 19: MOMENTOS DEL PROCESO DE INTERVENCIÓN SOCIOCULTURAL .....                                                                                    | 116 |
| Ilustración 20: MODELO CERO DE DINAMIZACIÓN SOCIAL .....                                                                                                    | 117 |
| Ilustración 21: MODELO UNO DE DINAMIZACIÓN SOCIAL .....                                                                                                     | 117 |
| Ilustración 22: LOS 6 SALTOS DE LA SOCIOPRAXIS .....                                                                                                        | 120 |
| Ilustración 23: APORTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS PARA LA SOCIOPRAXIS .....                                                                                      | 121 |
| Ilustración 24: ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN PARA AVANZAR HACIA LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES .....                                         | 122 |
| Ilustración 25: ESCALERA COMBINADA DE LA PARTICIPACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN EN LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES .....                            | 124 |
| Ilustración 26: MODELO DE SOCIOGRAMA Y DE CONJUNTOS DE ACCIÓN .....                                                                                         | 127 |
| Ilustración 27: MODELO DE MULTILEMA .....                                                                                                                   | 129 |
| Ilustración 28: MODELO DE FLUJOGRAMA .....                                                                                                                  | 130 |
| Ilustración 29: RED DEMOCRÁTICA - PARTICIPATIVA DEL PLAN COMUNITARIO PALMA PALMILLA .....                                                                   | 131 |
| Ilustración 30: ESTRATEGIAS TRANSVERSALES Y REVERSIVAS PARA LA CREACIÓN DE CONJUNTOS DE ACCIÓN .....                                                        | 133 |
| Ilustración 31: EJEMPLO DE ACTIVIDAD INCLUIDA EN LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                | 227 |
| Ilustración 32: DÍPTICO INFORMATIVO SOBRE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                       | 231 |
| Ilustración 33: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                             | 233 |

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ilustración 34: CICLO METODOLÓGICO ANUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SIGUIENDO EL ENFOQUE DE LA SOCIOPRAXIS.....   | 286 |
| Ilustración 35: CALENDARIO ANUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA ....                                       | 292 |
| Ilustración 36: CARTEL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA.....                                                 | 294 |
| Ilustración 37: INDICE DEL AUTORREGLAMENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA, EDICIÓN 2008-2010 .....         | 295 |
| Ilustración 38: HOJA DEL DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO DE LAS PROPUESTAS .....                                                 | 299 |
| Ilustración 39: FICHA DE PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE SEVILLA. EJERCICIO 2009 ..... | 300 |
| Ilustración 40: MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR .....                        | 327 |
| Ilustración 41: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO .....                                                  | 358 |
| Ilustración 42: RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....                                                     | 365 |
| Ilustración 43: EL CUADRILÁTERO DE LA FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....                                             | 379 |

## TABLAS

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1: EJEMPLOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL .....                                                    | 41  |
| Tabla 2: FUNCIONES Y ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL FORO LOCAL DE MORATALAZ EN SU PRIMER AÑO DE EXISTENCIA.....                             | 95  |
| Tabla 3: FORMAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDOS EN EL REGLAMENTO CIUDADANO DE PARTICIPACIÓN DE ALCOBENDAS .....                                 | 100 |
| Tabla 4: CLASIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN ESTABLECIDAS POR LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ECUADOR (2010) ..... | 101 |
| Tabla 5: PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y FASES DE IAP .....                                                                                      | 105 |
| Tabla 6: EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD DESDE EL ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL .....                                      | 114 |
| Tabla 7: ALGUNOS CRITERIOS PARA EL/LA PROFESIONAL DE LA SOCIOPRAXIS .....                                                                  | 135 |
| Tabla 8: ALGUNOS ACTITUDES PARA EL/LA PROFESIONAL DE LA SOCIOPRAXIS.....                                                                   | 136 |
| Tabla 9: ASISTENCIA TÉCNICA REALIZADA POR EL OBSERVATORIO CIMAS EN AGENDAS 21 LOCALES .....                                                | 156 |
| Tabla 10: DIFERENCIA ENTRE ENCUESTA Y CONSULTA PÚBLICA.....                                                                                | 170 |
| Tabla 11: CRONOGRAMA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO, JUNIO 2002-ABRIL 2003 .....                                      | 183 |
| Tabla 12: TEMÁTICAS TRATADAS EN LOS DATOS TÉCNICOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                          | 184 |
| Tabla 13: PROBLEMAS AMBIENTALES CITADOS EN EL CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                  | 189 |
| Tabla 14: ATRIBUCIÓN DE GRADO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL A DISTINTOS ACTORES SOCIALES, CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....       | 190 |
| Tabla 15: VALORACIÓN CIUDADANA SOBRE DIVERSOS ASPECTOS MUNICIPALES, CUESTIONARIO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                            | 191 |
| Tabla 16: ASPECTOS AMBIENTALES NEGATIVOS CITADOS EN EL CUPÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                | 193 |
| Tabla 17: PERFIL DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .                                                           | 194 |

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 18: EVOLUCIÓN EN EL PERFIL DE LOS ASISTENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA AGENDA 21 DE PINTO. (DATOS EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES).....     | 202 |
| Tabla 19: TABLA UTILIZADA POR CIMAS PARA ELABORAR MUESTRAS ESTRUCTURALES.....                                                                      | 208 |
| Tabla 20: COMPOSICIÓN DE MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                            | 223 |
| Tabla 21: MATRIZ UTILIZADA PARA LA TÉCNICA DEL SEMÁFORO .....                                                                                      | 225 |
| Tabla 22: CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN O AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                  | 229 |
| Tabla 23: PRINCIPALES HITOS DE LA AGENDA 21 DE PINTO DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL PERIODO ABRIL 2003-ABRIL 2018 .....          | 242 |
| Tabla 24: PRINCIPALES TEMAS TRATADOS EN LA AGENDA 21 DE PINTO DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL PERIODO ABRIL 2003-ABRIL 2018 ..... | 247 |
| Tabla 25: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....        | 259 |
| Tabla 26: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 1 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....        | 261 |
| Tabla 27: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 2 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....        | 263 |
| Tabla 28: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES A LA COMISIÓN DE TRABAJO 3 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....        | 264 |
| Tabla 29: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018).....                     | 266 |
| Tabla 30: LOGROS Y DEFICIENCIAS DEL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                          | 269 |
| Tabla 31: POSIBLES ACTIVIDADES ALTERNATIVAS PARA EL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                          | 270 |
| Tabla 32: CRITERIOS PARA DIFERENCIAR MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....                                                                  | 278 |
| Tabla 33: MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA .....                                                                                   | 279 |
| Tabla 34: TABLA DE CAMBIO DE LÓGICAS DE LOS PROCESOS REPRESENTATIVOS A LOS PARTICIPATIVOS .....                                                    | 285 |
| Tabla 35: MEDICIÓN DE LOS IMPACTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....                                                                        | 320 |
| Tabla 36: CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO .....                                                           | 360 |
| Tabla 37: GRUPOS BASE DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO .....                                                                                 | 361 |
| Tabla 38: ACCIONES BASE DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO .....                                                                               | 362 |
| Tabla 39: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVO .....                                                                                 | 363 |

## **GRÁFICOS**

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA ENTRE LOS AÑOS 2001-2010 .....                                              | 57  |
| Gráfico 2: MAPA DE LAS AGENDAS 21 LOCALES EN ESPAÑA EN EL AÑO 2009 .....                                                                      | 58  |
| Gráfico 3: MAPA DE AGENDAS 21 LOCALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL AÑO 2009 .....                                                          | 59  |
| Gráfico 4: FRECUENCIA DE REUNIONES DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018).....               | 256 |
| Gráfico 5: FRECUENCIA DE REUNIONES DE LOS ÓRGANOS PARTICIPATIVOS DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO POR CADA AÑO (Abril 2003-Abril 2018) ..... | 257 |

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 6: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....                  | 260 |
| Gráfico 7: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 1 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....                 | 261 |
| Gráfico 8: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 2 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....                 | 263 |
| Gráfico 9: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE TRABAJO 3 DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018) .....                 | 265 |
| Gráfico 10: ASISTENCIA DE PERSONAS A LAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA DEL FORO DE LA AGENDA 21 DE PINTO (Abril 2003-Abril 2018).....                              | 267 |
| Gráfico 11: ASIGNACIÓN DE CASOS A LA TIPOLOGÍA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....                                                                       | 280 |
| Gráfico 12: RELACIÓN E INFLUENCIA DE DETERMINADOS MÁSTERS SOBRE METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS EN LOS INICIOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA ..... | 281 |

## **FOTOGRAFÍAS**

|                                                                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Fotografía 1: TALLER PARTICIPATIVO EN LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                                                                       | 177 |
| Fotografías 2: PRESENTACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE AGENDA 21 LOCAL EN PINTO.....                                                                                                                       | 186 |
| Fotografías 3: GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                                                                          | 195 |
| Fotografías 4: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA CONSTATAR ASPECTOS POSITIVOS.....                                                           | 199 |
| Fotografías 5: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA CONSTATAR ASPECTOS NEGATIVOS.....                                                           | 200 |
| Fotografías 6: OBSERVACIONES PARTICIPANTES REALIZADAS EN ESPACIOS EXTERIORES E INTERIORES DEL CASCO URBANO DE PINTO PARA OBTENER MÁS INFORMACIÓN E IMPLICACIÓN DE COLECTIVOS SOCIALES ESPECÍFICOS ..... | 201 |
| Fotografía 7: OBSERVACIÓN REALIZADA DURANTE LA PRESENTACIÓN INICIAL DEL PROYECTO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                         | 203 |
| Fotografías 8: OBSERVACIONES REALIZADAS EN ACTIVIDADES DE LA AGENDA 21 DE PINTO .                                                                                                                       | 204 |
| Fotografías 9: OBSERVACIONES PARTICIPANTES EN EL ENTORNO NATURAL DE PINTO MEDIANTE LA TÉCNICA DEL TRANSECTO .....                                                                                       | 206 |
| Fotografía 10: GRUPO DE DISCUSIÓN CON JÓVENES EN LA AGENDA 21 DE PINTO.....                                                                                                                             | 209 |
| Fotografías 11: RECORTES DE PRENSA QUE INFORMAN DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                                                          | 212 |
| Fotografías 12: IMÁGENES DE PODAS QUE SE INCLUYERON EN LOS PANELES DE DEVOLUCIÓN DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                         | 213 |
| Fotografía 13: MURALES DE DEVOLUCIÓN MOSTRADOS EN EL ENCUENTRO PARTICIPATIVO DE DIAGNÓSTICO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                              | 214 |
| Fotografías 14: ENCUENTRO/TALLER PARTICIPATIVO DE DEVOLUCIÓN CON VECINOS/AS DE PINTO .....                                                                                                              | 215 |
| Fotografía 15: RESTOS DE “BOTELLÓN” FOTOGRAFIADOS POR UN MIEMBRO DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....                                                                                    | 217 |
| Fotografía 16: PRESENTACIÓN DEL SOCIOGRAMA DE LA AGENDA 21 DE PINTO EN UNAS JORNADAS DIVULGATIVAS DEL OBSERVATORIO CIMAS.....                                                                           | 219 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Fotografías 17: DIBUJOS PREMIADOS EN DISTINTAS CATEGORÍAS DEL CONCURSO ESCOLAR DE LA AGENDA 21 DE PINTO ..... | 220 |
| Fotografías 18: ACTO DE ENTREGA DE PREMIOS DEL CONCURSO DE DIBUJO DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....              | 221 |
| Fotografías 19: MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO (I) .....                                            | 224 |
| Fotografía 20: MESAS TEMÁTICAS DE LA AGENDA 21 DE PINTO (II) .....                                            | 226 |
| Fotografía 21: TÉCNICA DEL SEMÁFORO EN LA AGENDA 21 DE JAÉN, AÑO 2010.....                                    | 227 |
| Fotografías 22: ILUSTRACIONES Y FOTOGRAFÍAS DEL FORO DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGENDA 21 DE PINTO .....         | 272 |

## RESUMEN

Palabras claves: Metodología, planificación política, democracia participativa, Agenda 21 Local, presupuestos participativos.

La investigación tiene como título: “Metodologías de la democracia participativa para la coproducción de políticas públicas locales: Hacia un Sistema de Gestión Participativo”.

Desde hace varias décadas y en contextos muy diferentes se viene observando que en muchos territorios donde existe cierta voluntad institucional de implementar políticas públicas basadas en la “democracia participativa” se suceden una gran cantidad de dificultades e incertidumbres desde el momento del origen de estas experiencias y durante todo su desarrollo.

Se puede decir que la finalidad última de la tesis es realizar aportes metodológicos que faciliten que las políticas públicas a nivel local se ajusten de la forma más exitosa posible a principios de la democracia participativa. Esta contribución se realizará de varias maneras.

Primero:

Mediante la reflexión sobre diferentes fundamentos metodológicos y puntos de vista de expertos en la temática. El concepto de democracia participativa, analizado desde el punto de vista más metodológico que teórico, ha tenido tres principales aseveraciones:

- Como retorno, regeneración o maximización de la democracia como concepto, práctica y derecho.
- Como medio para la transformación de las relaciones sociales de poder.
- Como término intermedio indeterminado entre la democracia representativa y la democracia directa.

Todas ellas se citan unas veces de forma separada y otras de manera conjunta y evidenciando cierta compatibilidad entre ellas. Pero el hecho común es que suponen un cambio en el tipo de interacciones que entre los cuatro actores fundamentales (políticos, técnicos, ciudadanía organizada y no organizada) predominan actualmente en el ámbito de las políticas públicas locales. La tendencia del cambio sería hacia relaciones más de reciprocidad y dependencia múltiples.

Otro aspecto importante respecto al concepto de democracia participativa es la ruptura que propone el autor con el dilema dominante representado por el eje democracia participativa institucional (participación ciudadana) – democracia participativa instituyente (participación social), y se plantea como solución el “cuadrilátero de la democracia participativa”, que consta de cuatro posiciones: a) acciones de reequilibrio de poder y reivindicación social, b) acciones procomunes, c) acciones de coproducción de políticas públicas locales, d) relaciones democráticas en nuestra vida cotidiana.

Segundo:

Desde la crítica y autocrítica a casos existentes. Tomando como objeto principal de estudio para esta investigación la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales, se identifican varios métodos participativos utilizados para ello, y se toma como referencia principal la sociopraxis como “método de planificación participativa para la creatividad social”.

Se realizarán dos estudios de caso: el primero, la Agenda 21 Local en el municipio de Pinto (Madrid), desde su origen en el 2002 hasta la actualidad, ya que la experiencia todavía está vigente. El segundo, los Presupuestos Participativos de Sevilla (2003-2011), un caso pionero, innovador y relevante en relación a este tipo de experiencia participativa en España. En ambos procesos la descripción y el análisis se caracterizan por profundizar en los aspectos metodológicos. Más concretamente, en las respuestas y soluciones que el uso de métodos de planificación participativa con un enfoque influenciado por la sociopraxis evidencia respecto a las incertidumbres y dificultades que conforman el problema de investigación.

Tercero:

Analizando la aplicación de métodos participativos en la coproducción de políticas públicas locales, puede considerarse que estos poseen un gran potencial para aumentar la democracia participativa en la coproducción de políticas públicas locales. Sin embargo, también se identifican dos retos principales que se deben afrontar:

- 1) Una apertura a la totalidad de actores sociales que interactúan en la coproducción de políticas públicas locales, ampliando el foco de atención al conjunto de interacciones que se dan en la totalidad de actores sociales involucrados en las políticas públicas locales. Esto no puede suponer renunciar al papel protagónico y central que ha de seguir teniendo la ciudadanía dentro de su diversidad, que es lo que da sentido y coherencia al concepto de “democracia participativa”.
- 2) Una apertura en la teoría y en la práctica a la totalidad de elementos que influyen en la coproducción de políticas públicas locales y que se hacen presente de forma integral en un Sistema de Gestión Participativo, lo que supone ofrecer dispositivos y respuestas más allá de la planificación participativa.

## ABSTRACT

Keywords: Methodology, political planning, participatory democracy, Local Agenda 21, Participatory Budgeting.

The research has the title: "Methodologies of participatory democracy for the co-production of local public policies: Towards a Participatory Management System".

For several decades and in very different contexts it has been observed that in many territories where there exists certain institutional will to implement political public policies in the "participatory democracy" happen a big quantity of difficulties and suspense from the moment of the origin of these experiences and during all his development.

It is possible to say that the last purpose of the dissertation is to realize methodological contributions that they facilitate that the political public ones at local level fit of the form as successful as possible at the beginning of the participatory democracy. This contribution will be realized of several ways.

First:

By means of the reflection on different methodological essentials and experts' points of view in the subject-matter. The concept of participatory democracy, analyzed from the point of view more methodological than theoretical, has had three principal assertions:

- As comeback, regeneration or maximization of the democracy as concept, practice and right.
- As way for the transformation of the social relations of power.
- As intermediate indeterminate term between the representative democracy and the direct democracy.

All of them arrange to meet a few times of separated form and others of a joint way and demonstrating certain compatibility between them. But the common fact is that they suppose a change in the type of interactions that between four fundamental actors (politicians, technicians, organized and not organized citizenship) predominate at present in the ambience of local public policies. The tendency of the change would be towards relations more of multiple reciprocity and multiple dependence.

Another important aspect with regard to the concept of participatory democracy is the rupture that the author proposes with the domineering quandary represented by the axis institutional participatory democracy (citizen participation) – instituting participatory democracy (social participation), and it appears as solution "quadrilateral of the participatory democracy", that consists of four positions: a) actions to re-balance power and social demand, b) common actions, c) co-production actions of local public policies, d) democratic relations in our daily lives.

Second:

From criticism and self-criticism to existing cases. Taking as a main object of study for this research participatory democracy in the coproduction of local public policies, several participatory methods used for this are identified, and sociopraxis is taken as a main reference as "participatory planning method for social creativity".

There will be two case studies: the first, Agenda 21 Local in the municipality of Pinto (Madrid), from its origin in 2002 to the present, since the experience is still valid. The second, the Participatory Budgets of Seville (2003-2011), a pioneering, innovative and relevant case in relation to this type of participatory experience in Spain. In both processes the description and analysis are characterized by deepening in the methodological aspects. More specifically, in the answers and solutions that the use of participatory planning methods with an approach influenced by sociopraxis, evidence about the uncertainties and difficulties that make up the research problem.

Third:

Analyzing the application of participatory methods in the coproduction of local public policies, it can be considered that these have great potential to increase participatory democracy in the co-production of local public policies. However, two main challenges that must be addressed are also identified:

- 1) An openness to the totality of social actors that interact in the coproduction of local public policies, expanding the focus of attention to the set of interactions that occur in the totality of social actors involved in local public policies. This can not mean renouncing the central and leading role that citizenship must continue to have within its diversity, which is what gives meaning and coherence to the concept of "participatory democracy".
- 2) An opening in theory and in practice to the totality of elements that influence the co-production of local public policies and that are present in an integral way in a Participatory Management System, which means offering devices and answers beyond participatory planning.