



Participación, gobernanza y políticas públicas

Javier Asín Semberoiz

cuadernos entretantos 2



Participación, gobernanza y políticas públicas

Javier Asín Semberoiz, 2015

Edita_ fundación entretantos

Imágenes y maquetación_ Javier García Fernández

Los cambios económicos y sociales expresados recientemente por la sociedad a través de las elecciones autonómicas y locales, difícilmente se podrán llevar a cabo si en los próximos programas de gobierno que impulsen los nuevos equipos no se contemplan medidas de innovación pública y de participación ciudadana.

Hasta la fecha, esta necesidad no ha estado presente en la agenda política y social. Las formaciones políticas, cuando se han referido a ello, lo han hecho de forma colateral y sin apenas conocimiento y suficiente reflexión sobre la urgencia y el nivel de profundidad de sus propuestas, que, por otra parte, han calificado de 'medidas de modernización', entendiendo por las mismas la introducción de nuevas tecnologías, el impulso de la calidad y eficiencia en los servicios, etc. olvidándose de abordar lo importante: su cambio de modelo y de misión adaptados a la sociedad del siglo XXI y su consideración de la ciudadanía.

Desde el punto de vista social, tampoco ha sido una necesidad sentida por la ciudadanía y por sus organizaciones más representativas, en las que no ha importado tanto el funcionamiento de la Administración como la cantidad de cosas que se ofrecían a la sociedad: servicios, subvenciones, infraestructuras, etc. Cuando la crisis ha reducido esta oferta, se han comenzado a escuchar algunas voces que reclaman cambios pero todavía no están suficientemente identificados, consensuados y orientados.

Tampoco se ha suscitado el debate entre el personal de la función pública, actualmente muy desmotivado por las reducciones salariales y por no ver que existan propuestas tendentes a dignificar su trabajo y sus funciones como servidores públicos. Ni tampoco entre sus representantes sindicales, que siguen centrando sus reivindicaciones prioritariamente en las mejoras salariales y en otros intereses corporativos.

Las reflexiones que se recogen en los siguientes artículos pretenden aportar algunos criterios para el debate político y social que deberían liderar los próximos equipos de gobierno.



Javier Asín Semberoiz es Licenciado en Ciencias de la Educación. Desde 2003 hasta 2014 ha sido gerente de la Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra, adscrita al Gobierno de Navarra, del que es funcionario.



Índice

Gestión Pública e Innovación (I)	_____	5
Gestión Pública e Innovación (y II)	_____	7
Políticas Públicas y Ciudadanía	_____	10
Gobernanza y participación ciudadana	_____	13
La participación ciudadana necesita recursos públicos	_____	16



Gestión Pública e Innovación (I)

El ritmo y el alcance de los cambios que se están produciendo en el mundo no tienen precedente histórico. La globalización e intensificación de la competencia en los mercados; los modos de producción-consumo; los avances tecnológicos; los cambios culturales y sociales, etc. son algunos de los factores que los han motivado.

La profundidad y el alcance de los cambios ha hecho que muchos expertos, cuando se refieren a los mismos, hablen de cambios estructurales que van más allá de los cambios coyunturales generados por la crisis económico-financiera que estamos padeciendo algunos países como España, y de un cambio de época.

En este contexto de importantes cambios, las organizaciones que no han sabido desarrollar una decidida estrategia de cambio e innovación han visto reducidas sus capacidades de influencia en su entorno e, incluso, muchas han desaparecido. Por el contrario, las que han incorporado la innovación en sus procesos, servicios y/o productos son las que mejor se han posicionado y las que se están enfrentando con más éxito a las incertidumbres y a los contextos cambiantes y complejos.

Ninguna organización pública o privada, independientemente de su tamaño, puede permanecer inmune a los actuales procesos de cambio y a los que tendremos los próximos años, que se convertirán en la “nueva normalidad” en todos los sectores de nuestra sociedad.

Así, estamos viendo cómo desde hace tiempo las empresas están adoptando medidas para saber y poder desenvolverse en los mercados globales y para adaptarse a los cambios tecnológicos y culturales de nuestra sociedad.

Sin embargo, en las Administraciones, que son las entidades que se ocupan de gestionar nuestros intereses colectivos y nuestro patrimonio común, no se están viendo suficientes impulsos innovadores para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado y de la sociedad, y así poder garantizar mejor el cumplimiento de su misión estratégica de ejercer la necesaria gobernanza entre la sociedad, el mercado y la defensa del interés público.

No se están viendo suficientes impulsos innovadores para ejercer la necesaria gobernanza entre la sociedad, el mercado y la defensa del interés público.

La Administración española desarrolló tardíamente su Estado de Bienestar, reivindicado socialmente junto a la instauración de la democracia. Desde entonces, sus políticas y servicios han evolucionado y mejorado notable y progresivamente. Partíamos de una situación de desventaja respecto a otros países de nuestro entorno europeo, con unos deficientes servicios públicos, mal dotados de infraestructuras y de otros recursos y con unos medios humanos poco profesionalizados. Hoy día, nuestros servicios son equiparables e, incluso mejores en algunos campos, a los de otros países europeos. Disponemos de importantes infraestructuras públicas (a veces sobredimensionadas) suficientemente dotadas y de un capital humano cualificado que experimentó un importante crecimiento desde la década de los años 80 hasta la entrada del nuevo siglo.

La visión de las administraciones en los últimos treinta años ha sido la de crecer y dotarnos de las infraestructuras (carreteras, autopistas, colegios, universidades, hospitales, centros de salud, polideportivos, casas de cultura



etc.) y de los servicios necesarios para alcanzar los estándares de bienestar alcanzados en Europa.

Sin embargo, este intenso proceso de crecimiento adoleció de tres importantes deficiencias relacionadas con el enfoque de las políticas públicas impulsadas, con la ausencia generalizada de su evaluación permanente y con el modelo gerencial aplicado.

El enfoque de las políticas ha sido predominantemente sectorial y ha estado basado en la oferta creciente de los servicios. El análisis de las necesidades sociales y las respuestas aplicadas se ha realizado de manera parcial y fragmentada, influenciado por el modelo organizativo de departamentos estanco, con unas determinadas competencias, conocimientos técnicos especializados, pero con una deficiente colaboración, diálogo e integración de sus políticas. Pero mientras los servicios y la estructura de cada ministerio, consejería etc. crecían, también se percibía cómo esas deficiencias cada día era más urgente solventarlas con medidas concretas, aunque la ausencia de un seguimiento y evaluación permanentes ha impedido su aplicación, así como el ajuste del constante y, a veces, desmedido crecimiento.

Por otra parte, desde las administraciones la oferta de servicios se ha realizado sobre la base de dos premisas erróneas que, a medio plazo, pueden suponer un importante obstáculo para su mantenimiento y desarrollo. Me refiero a la consideración de la ciudadanía como clientes y receptores de sus servicios y al hecho de pensar que cuanto más se incrementase la oferta, más y mejor se iba a valorar socialmente el esfuerzo de las administraciones. Con todo ello, se ha trasladado a la sociedad la idea de que el crecimiento no tiene límites y que nuestro bienestar está relacionado con el mayor consumo de servicios públicos.

La complejidad generada por el rápido e importante crecimiento de los recursos públicos obligó a los gestores públicos a implementar determinadas medidas de "modernización" para disponer de unas estructuras administrativas menos burocráticas y mejor gestionadas.

Así, se introdujeron criterios de gestión y de funcionamiento para garantizar mejores resultados, más eficaces y eficientes. Pero a la hora de aplicarlos, en lugar de utilizar un modelo específico adaptado a la gestión pública, se optó por trasladar a las administraciones el modelo de calidad del sector privado empresarial basado en la mejora de la productividad y en la rentabilidad económica de sus productos y servicios, olvidando de este modo que el valor añadido de la Administración no se deriva tanto de la prestación de los servicios sino de cómo se prestan, es decir, de su gobernanza.

De este modo se impulsaron planes de calidad, cartas de servicios, planes estratégicos; se introdujeron criterios de productividad en algunos servicios, etc. y se generalizó el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Todas estas mejoras e innovaciones han incidido, fundamentalmente, en la mejora de los resultados; en su impacto y en su calidad, eficacia y eficiencia etc. más que en el proceso de cómo obtenerlos.

Los esfuerzos modernizadores promovidos para superar el modelo de 'Administración Burocrática' han sido útiles para mejorar la capacidad administrativa, de gestión y la productividad de las administraciones, pero,

Las respuestas han sido parciales y fragmentadas, influenciado por el modelo de departamentos estanco, con una deficiente colaboración, diálogo e integración de sus políticas.

al mismo tiempo que es preciso reconocer sus logros, también conviene afirmar que han sido insuficientes para transformar la vieja administración: su burocracia; sus rigideces; su fragmentación y sectorización de las políticas; su jerarquía en el ejercicio del poder; su funcionamiento interno desmotivador para sus trabajadores/as; sus deficientes relaciones administrativas con la sociedad y su escaso diálogo y colaboración interna y externa.

La incapacidad que han demostrado las administraciones españolas para adaptarse a los cambios globales y locales y para responder a los efectos destructivos generados por la crisis y su gestión política, unida a los importantes casos de corrupción descubiertos y a la desafección ciudadana por la política y sus instituciones, están poniendo en cuestión su credibilidad y legitimidad social.

Para recuperarlas, es preciso admitir que el actual modelo de administración está agotado y, en consecuencia, necesita ser renovado en profundidad. Presenta muchos problemas estructurales que impiden la incorporación de nuevas y más transformadoras innovaciones que se sustenten en un nuevo paradigma que responda a una Administración y sociedad más complejas y democráticas donde la iniciativa de su personal, la colaboración interna y externa y la participación ciudadana sean sus soportes esenciales.

Gestión Pública e Innovación (y II)

Las reformas e innovaciones en las administraciones no deben continuar limitándose, exclusivamente, a las mejoras de su productividad y al logro de mayores objetivos de calidad, de eficacia y eficiencia en sus resultados, por necesarias que éstas sigan siendo. La actual situación demanda innovaciones disruptivas que provoquen cambios más profundos orientados a la mejora de nuestro bienestar colectivo, a su gobernanza y calidad democrática que, de ningún modo pueden derivarse de la evolución de los objetivos de "modernización" que hasta ahora se han venido planteando.

Si queremos que la Administración sea un motor de nuestro desarrollo, es necesario plantearse entre otros: el cambio de su rol principal; la transformación de los actuales procesos administrativos; la introducción de cambios en las políticas; la mejora de la calidad democrática y la gobernanza, así como el impulso de la transversalidad; la colaboración entre los diferentes departamentos y la motivación de todo su personal.

Todos estos objetivos están relacionados, son transversales y sus ventajas pueden tener derivaciones posteriores y complementarias en la mejora de su productividad y en la prestación de sus servicios. Para abordarlos hay que hacerlo desde una actitud política, técnica y social de querer mejorar la calidad democrática en el seno de las administraciones y de su aplicación en las relaciones con la sociedad y en su funcionamiento interno.

Respecto al cambio de rol, es preciso transitar de la mera administración de los servicios públicos mediante su gestión y regulación a ejercer una mayor capacidad de influencia y de protagonismo en el territorio para abordar,



entre otros aspectos, las respuestas a las necesidades sociales en un contexto globalizado. Este cambio debe incidir, sobre todo, en rediseñar su papel como catalizador e impulsor de relaciones de colaboración y cooperación entre todos los actores de su territorio; liderar el nuevo modelo de desarrollo sostenible e impulsar su visión estratégica entre ellos; construir consensos políticos y sociales amplios y generar contextos favorables al cambio. En este nuevo rol juega un papel importante la experimentación y la búsqueda de alternativas (no sólo técnicas, sino también y, fundamentalmente, sociales), tratando de compatibilizar la racionalidad tecnocrática con la deliberación pública y el aprovechamiento de la inteligencia colectiva.

La mejora de la ética y de la calidad democrática debe ser aplicada en los procedimientos (lo que incluiría cumplir con los principios de legalidad, de imparcialidad, de rendición de cuentas, de ética); en el respeto real y efectivo a los derechos de la ciudadanía (civiles, políticos y sociales) y, en los resultados alcanzados respecto a la percepción de la ciudadanía en cuanto a la gestión de sus demandas. Por su parte, la mejora de la gobernanza requerirá el impulso de la transparencia, de la participación ciudadana y de la responsabilidad social en el ejercicio de la acción política.

La actual crisis y su gestión política está poniendo en cuestión el modelo de 'Estado del Bienestar' impulsado, hasta la fecha, por las Administraciones y muchos expertos hablan de la necesidad de repensarlo. Por ello, el nuevo escenario (actual y post-crisis) de los servicios públicos va a necesitar definir nuevas estrategias de desarrollo a medio y largo plazo e implementar medidas de política pública que compatibilicen lo urgente con lo importante y necesario en un contexto desfavorable donde los ingresos tributarios son menores -fruto de una menor actividad productiva, de nuestra fiscalidad y de las bolsas de fraude existentes-. Dicho escenario, aunque inicialmente tenga que pasar por incentivar el crecimiento, a medio plazo no puede basarse en recuperar las dinámicas anteriores y pretender mantenerlo permanentemente. Necesitamos plantearnos seriamente consolidar un determinado nivel de crecimiento para aspirar a un desarrollo más sostenible, para lo cual, entre otras, habrá que seguir combinando las medidas de austeridad con las de priorización de políticas, de cambio y de innovación en las políticas públicas. No se trata de seguir haciendo menos de lo mismo, sino de utilizar y orientar, de la manera más eficaz y eficiente, los recursos que tengamos para las nuevas prioridades económicas y sociales.

**Es necesario
compatibilizar
la racionalidad
tecnocrática con
la deliberación
pública y el
aprovechamiento
de la inteligencia
colectiva.**

Consecuentemente, la Administración post crisis deberá generar cambios en sus políticas y en su actual enfoque de gestión. Para ello tendrá que plantearse avanzar, realmente, en la integración y colaboración de las políticas públicas; en su priorización y aplicación de modelos de gestión de la demanda frente a los de oferta y en la prestación de los servicios personalizados frente a los estandarizados.

Esto implicará no confundir las demandas con las necesidades sociales y poner el foco, a corto plazo, en las nuevas necesidades generadas por la crisis tales como el empleo, las desigualdades sociales, la lucha contra la exclusión y la pobreza, etc., pero sin olvidar que estas prioridades deben encuadrarse en un proyecto de futuro a medio y largo plazo en el que se necesita acordar, desde ahora, las bases de un nuevo desarrollo que debe poner el acento en cómo financiarlo, en la felicidad de las personas y en su participación activa en la planificación, desarrollo y evaluación de las



políticas y de sus servicios públicos, así como en la sostenibilidad ambiental de nuestros recursos naturales.

La innovación también debe incorporarse en la organización y funcionamiento de nuestras administraciones, a través del impulso decidido de la transversalidad. Como se sabe, las administraciones, internamente, se organizan en estructuras departamentales jerárquicas y sectorizadas en función de las competencias y de los conocimientos especializados exigidos para responder a las exigencias de las diferentes temáticas de las políticas públicas (salud, educación, urbanismo, etc.)

No obstante, cada vez hay una mayor demanda y necesidad de abordar problemas que se escapan del tratamiento exclusivo de una determinada política pública y que se basan en lógicas de interdependencia. Así ha ido adquiriendo cada vez más peso la alternativa de la transversalidad, que surge de la interacción entre la diversidad y la complejidad de la realidad social y de las exigencias y limitaciones de la técnica y de las estructuras organizativas.

En esta materia las administraciones no parten de cero porque ya disponen de experiencia en la gestión centralizada de algunos temas estratégicos como son la gestión económica, los inmuebles, la gestión del capital humano, etc. así como en la utilización de otros mecanismos básicos dirigidos a promover la información y la coordinación intra e inter-organizativa a través de comisiones intergubernamentales, grupos de trabajo específicos, etc.

Es en este caso cuando la transversalidad es entendida como opción organizativa complementaria a la tradicional y nunca para ser un sustitutivo de ésta. Este modelo organizativo está íntimamente relacionado con la idea de una administración y un gobierno más relacional, que precisa incorporar en su trabajo conjunto o en una de sus partes significativas, el tratamiento de problemas poliédricos desde las diferentes políticas públicas, incorporando la diversidad de puntos de vista y de alternativas.

El reto en esta materia pasa también por convertir el discurso de la transversalidad en realidad, para así garantizar mejor el liderazgo de las administraciones en el abordaje de la complejidad de los principales problemas a los que tiene que enfrentarse y en los procesos de adaptación a los importantes cambios sociales.

Desafortunadamente, en la actualidad, no se vislumbra una hoja de ruta sobre cual debe ser el modelo de Administración pública del futuro, ni se dispone de un modelo acabado de cambio organizativo que resuelva los desajustes de la actual administración. Consecuentemente, el futuro de nuestras administraciones hoy es incierto y nadie puede asegurar que la Administración postcrisis se vaya a corresponder con las necesidades de innovación que presenta la sociedad española.

Los partidos políticos que tradicionalmente no han tenido esta prioridad en sus agendas, deberían hacerse eco de esta necesidad, recogiendo medidas concretas que sean fruto de la reflexión y del debate interno y externo, que sirvan para que sus responsables políticos en las administraciones puedan promover la innovación pública, teniendo en cuenta que las organizaciones no cambian si no lo hacen las personas que trabajan en ellas y que estas se implican si tienen estímulos, motivaciones, información suficiente,

posibilidades de participación y, si se confía en su talento, en su capacidad de innovación, ganas de trabajar y de servir a la sociedad .

Hay poderosos frenos que impiden estos cambios, pero, dado que nuestro desarrollo está condicionado en gran medida por la Administración que tengamos, lo importantes es iniciar el proceso y tener una hoja de ruta previamente definida y consensuada con todos los agentes implicados.



Políticas Públicas y Ciudadanía

Las propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP), que se promovieron como medidas modernizadoras en las administraciones a partir de los años ochenta, incidían en la idea de tratar a los ciudadanos como clientes que consumen servicios, minusvalorando y rebajando, de este modo, su dimensión cívica. .

Esta consideración olvidaba que la administración no es una empresa sino un brazo ejecutor de las políticas democráticas que tratan de resolver nuestros retos colectivos y problemas mediante el diálogo, el debate y el consenso; y que, aunque oferta y gestiona servicios como lo hacen las empresas, no los planifica y gestiona para clientes individuales sino para el conjunto de la sociedad.

Esta errónea manera de entender el rol de la ciudadanía ha generado un modelo de relación en el que la administración es la parte activa a la hora de satisfacer las necesidades sociales, mientras que la sociedad juega un rol pasivo. Por su parte, al personal de las administraciones se le asigna un papel de empleado que se debe a su "empresa" que ofrece servicios a los clientes que lo demandan, en lugar de encomendarle la misión de mediar e interactuar con la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, se ha fomentado una ciudadanía poco comprometida con lo público y permanentemente insatisfecha, puesto que sólo se le ha enseñado a demandar y a no responsabilizarse con el presente y futuro de los asuntos colectivos, sino a delegarlos en las instituciones públicas o, en su caso, en determinadas organizaciones sociales. Además, esta concepción clientelar de los servicios públicos, en muchas ocasiones, ha estado basada en intereses electorales.

Este patrón de dependencia que se ha generado puede provocar serios obstáculos para abordar los cambios y reformas que las administraciones puedan adoptar a corto y medio plazo para poder seguir manteniendo los servicios propios de un estado del bienestar.

Vivimos momentos de importantes demandas sociales en un contexto de reducción de los recursos públicos, donde los intereses colectivos



están muy necesitados de priorizar necesidades. Sin embargo, muchas de las recientes propuestas electorales han continuado generando nuevas expectativas de crecimiento de los servicios públicos, que va a ser muy difícil, si no imposible, que a corto plazo puedan llevarse a cabo por la escasez de recursos públicos.

Los nuevos equipos de gobierno autonómicos y locales van a necesitar llegar a acuerdos y consensos políticos y sociales para el mantenimiento de los servicios públicos y además, van a tener que plantearse un cambio en profundidad en la consideración que hagan de la ciudadanía, así como en sus actitudes y modos de relación. Así pues, la gobernanza de los servicios públicos va a exigir acabar con la idea del ciudadano/a como cliente o usuario de los servicios públicos y sustituirla por otra que le considere como sujeto con derechos y deberes.

Este importante cambio de consideración respecto al papel de la ciudadanía no se podrá aplicar sin convenir que su rol va más allá del consumo de servicios y sin promover la participación pública.

La nueva noción de ciudadanía que debe presidir las relaciones entre la sociedad y las administraciones tiene que llevar a los políticos, gestores y al personal que trabaja en los diferentes servicios públicos, a considerar a la ciudadanía como sujeto social activo que debe influir y construir sociedad, participando en las decisiones que le afectan y/o que le importan, y a apostar por un modelo de orden social dependiente de la responsabilidad ciudadana.

Desde esa premisa, tienen que entender que si el objetivo de los servicios públicos es la mejora del bienestar de las personas que los utilizan, deben practicar el diálogo e interactuar con ellas para hacerlas partícipes de los procesos de adopción de sus decisiones y su gestión posterior, con el fin de hacerlas viables y de promover la innovación de los mismos.

Los nuevos equipos de gobierno autonómicos y locales van a necesitar llegar a acuerdos y consensos políticos y sociales para el mantenimiento de los servicios públicos.

Pero el reto es cómo conseguir que la ciudadanía se implique y participe de una manera más activa en el diseño y planificación de las políticas públicas y en el mantenimiento y la mejora de los correspondientes servicios públicos que de ellas se deriven.

Para ello, al menos, hay dos objetivos que se deberían plantear los nuevos responsables políticos y técnicos: mejorar la educación social para conseguir una ciudadanía más activa y comprometida con el Bien Común y generar confianza en el valor de la participación pública.

Necesitamos una educación social que con un enfoque más integral que en la actualidad, que desarrolle y fomente una ciudadanía más democrática y participativa, que promueva valores relacionados con la paz, la negociación, el diálogo, la intervención en los asuntos colectivos, la defensa de los derechos y deberes relacionados con la justicia social; que sea paritaria e intercultural; que integre los valores y actitudes ambientales y que incida en la necesidad de nuevos modos de producción y de consumo para hacer viable nuestro desarrollo con la conservación y mejora de nuestros ecosistemas.

Con educación social a favor de una ciudadanía más activa se puede conseguir mejorar las capacidades y habilidades básicas que las personas



necesitamos para poder participar; entender lo que es el bien común y el interés general; adquirir la información necesaria sobre los temas que nos conciernen a todos; perder el miedo a expresar en público nuestras opiniones; mejorar la motivación para participar, es decir, que las personas nos sintamos vinculados a la comunidad y a lo público; que estemos más conectados y que entendamos que los espacios de participación y movilización ciudadana son el lugar en los que hay que estar.

Este reto educativo no sólo incumbe a las administraciones y al sistema educativo formal -Centros Escolares y Universidades a los que tenemos una tendencia de delegar continuamente responsabilidades que, por su complejidad, les superan-, sino también a las organizaciones políticas económicas y sociales. La población infantil y juvenil necesita referentes claros por lo que debe percibir claramente que la sociedad se implica en un cambio de actitudes respecto al compromiso de todos con los asuntos colectivos.

A este respecto conviene recordar que existen muchos niveles de compromiso ciudadano: el buen cumplimiento de las normas, la participación en acciones de voluntariado, la intervención en los procesos de adopción de decisiones públicas -que afecten a la educación, a la salud, a la lucha contra las desigualdades, la pobreza y la inclusión social, a la movilidad, la defensa del medio ambiente, etc.-, la participación política, sindical, etc.

El incremento de la presencia e influencia de la sociedad en el espacio público acarreará, sin lugar a dudas, importantes beneficios desde el punto de vista de la gobernanza: fomentará la deliberación pública, la creación de más y mejores consensos, alianzas y colaboraciones, a la vez que mejorará la información y la transparencia de la gestión pública.

Respecto al segundo objetivo relacionado con la generación de confianza en los procesos participativos y en sus beneficios posteriores, conviene decir que se trata de un proceso lento y delicado, que debe trabajarse y mimarse sobre bases como la información, la transparencia, el respeto a los tiempos ciudadanos e institucionales, el compromiso con la aplicación de criterios de calidad democrática en las experiencias participativas y sus objetivos, y el seguimiento y la evaluación compartida de sus resultados.

Debemos entender que los espacios de participación y movilización ciudadana son el lugar en el que hay que estar.

Para ello, las administraciones públicas, además de intentar gestionar los procesos de participación ciudadana con criterios de calidad democrática, tienen que poner sobre la mesa los temas que realmente tengan interés para la ciudadanía en los que no existan suficientes consensos políticos y sociales, en lugar de rehuirlos como, hasta ahora, ha venido siendo habitual. De lo contrario, se entenderá que la Administración no desea abordar los temas que preocupan a la ciudadanía y que utiliza la participación ciudadana como simple "fachada" democrática y lavado de imagen.

Con la participación ciudadana hay que conseguir que la ciudadanía entienda que es posible ser miembro activo de su sociedad; comprometerse con su funcionamiento y sentirse protagonista de la consolidación y desarrollo del Estado de Bienestar, así como entender que las decisiones públicas, aunque no se tomen pensando en las individualidades, tienen que ser respetadas y aplicadas para garantizar los intereses de la colectividad.

Desde este punto de vista, el mayor reto de las políticas públicas en estos momentos no se sitúa tanto en el plano de su solvencia técnica sino, sobre todo, en su calidad democrática.

Estamos, por lo tanto, hablando de la necesidad de establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados; de una nueva manera de abordar los asuntos colectivos y de una nueva manera de ejercer la política y las responsabilidades en el ámbito público.



Gobernanza y participación ciudadana

Las consecuencias de la crisis global, regional y local que estamos sufriendo nos va a exigir adaptar las instituciones, rediseñar las nuevas políticas (su misión, enfoque y contenidos) y adoptar medidas de gobernanza para tratar de implicar a la sociedad en su definición, aplicación y corresponsabilidad en la ejecución de las mismas.

La democracia representativa basada en la idea de que los ciudadanos sólo debemos actuar cada cuatro años cuando somos convocados a las urnas para elegir a nuestros representantes políticos se percibe insuficiente para hacer frente a las reivindicaciones sociales, a las incertidumbres y a la complejidad de los problemas más importantes de nuestra sociedad. Por eso, cada vez con más fuerza, se plantea la necesidad de un rol más activo de la población en las cuestiones públicas. De ahí que la participación ciudadana sea una condición para mejorar la calidad democrática de nuestras instituciones, por lo que diversos autores destacan la idea de que la participación es democracia y la democracia es participación, no pudiendo darse la una sin la otra. De este modo, el ejercicio de la democracia representativa se debe complementar con el de democracia participativa.

Pero junto a las actuales reivindicaciones sociales, no hay que olvidar que la participación pública constituye un derecho constitucional, una exigencia y un objetivo derivados de nuestra normativa internacional, europea, estatal y regional, que todos los niveles de nuestra

Administración deben desarrollar y aplicar mediante medidas prácticas, asignación de recursos económicos y humanos y, sobre todo, cambiando el talante y la actitud para poner en el centro de las políticas públicas y del procedimiento administrativo a la ciudadanía.

La participación ciudadana aporta valor institucional y social. Para las Administraciones, hablar de la participación de la sociedad en la construcción y gestión de políticas públicas es referirse a la «gobernanza» (frente al concepto tradicional de “gobierno”); a las nuevas maneras de relacionarse la Administración con la ciudadanía; a la calidad y buen gobierno y a un modelo de gobierno abierto y deliberativo.

Por lo tanto, cuando hablamos de participación también nos referimos a la forma como los gobiernos y las administraciones consiguen consensos. Esos



nuevos modos de gobernar más participativos, los expertos los denominan 'gobernanza eficaz', y están muy condicionados por la mejora de las relaciones de confianza y cooperación que las administraciones establezcan interna y externamente con la sociedad e implican una disposición abierta para promover procesos de gestión más horizontales, trabajar en equipo con otras instituciones e incorporar a la ciudadanía y a los actores sociales en el proceso de adopción de las decisiones públicas.

Pero además, la participación legitima las decisiones públicas, las enriquece y mejora su eficacia y, aunque puede generar costes económicos y de tiempo adicionales durante el inicio del proceso, posteriormente, se recuperan en la medida en que la participación sirve para reducir resistencias y conseguir colaboraciones en la aplicación de las decisiones públicas. También favorece la innovación frente a la complejidad e incertidumbre de los problemas actuales y constituye una ayuda importante para el cambio organizacional de nuestras administraciones.

Hoy día, sin participación, difícilmente se puede gobernar. Los gobiernos no pueden desarrollar sus políticas públicas sin contar con otros actores institucionales y sociales implicados en la aplicación de cada una de las referidas políticas y tendrán más problemas para acertar en sus decisiones complejas si no incorporan a la ciudadanía en el proceso de su adopción.

Avanzar en la implicación de la ciudadanía en las decisiones y en las actuaciones administrativas y gubernamentales no es un capricho ni una moda. Se trata de una necesidad, de una exigencia a la que las administraciones deben dar respuesta no sólo para satisfacer voluntades participativas, sino para poder responder a las demandas de la gente.

Para las empresas, las organizaciones sociales y la ciudadanía más activa, la participación en los procesos promovidos por las Administraciones constituye igualmente una oportunidad para implicarse y colaborar en la defensa y desarrollo del Bien Común, así como para tener información y contrastar sus puntos de vista sobre los temas más problemáticos con la Administración y con otros agentes económicos y sociales y de elevar propuestas para su consideración posterior por la Administración.

Las administraciones españolas no parten de cero en esta materia, aunque, por lo general, han practicado más la participación orgánica que la ciudadana.

La participación orgánica ha conocido un importante desarrollo en nuestras administraciones a partir de los años 80, a través de los conocidos órganos colegiados, de carácter representativo, con funciones consultivas, conocidos bajo diferentes denominaciones (Consejos Consultivos; Comisiones Asesoras etc.). En estos órganos participan organizaciones y/o personas representativas de intereses sociales y económicos.

En cambio, la participación ciudadana está menos desarrollada, a pesar de que, en estos últimos años, las administraciones han realizado experiencias vinculadas al desarrollo de diferentes Planes y Programas sensibles para la sociedad relacionados con el medio ambiente, el urbanismo, la ordenación territorial; los servicios sociales, etc. Esta modalidad apenas se ha aplicado al desarrollo normativo y a la gestión de los servicios.

El hecho de que nuestras administraciones cuenten con cierta experiencia de participación no quiere decir que ésta se haya integrado en el corazón de las políticas públicas y de sus servicios.



El hecho de que nuestras administraciones cuenten con cierta experiencia de participación no quiere decir que ésta se haya integrado en el corazón de las políticas públicas y de sus servicios.

En la actualidad nuestras Administraciones necesitan dar un salto cualitativo para superar la retórica participativa y mostrar los resultados concretos de su práctica, que no puede limitarse a la mera información, ni tan siquiera a la consulta o la mera realización de los procesos participativos de carácter deliberativo.

Es imprescindible integrar la participación ciudadana con la gestión de las políticas y de los servicios públicos y así avanzar en una administración más abierta y deliberativa, tanto interna como externamente. De este modo la participación se convierte en un pilar clave para la transformación de nuestras administraciones.

Con el fin de obtener resultados útiles de los procesos de participación es necesario que éstos se abran cuando todavía no se han adoptado las decisiones y que garanticen su gestión independiente aplicada con criterios de calidad. Las “reglas de juego” y los compromisos entre las partes interesadas deben diseñarse y acordarse previamente. También se precisa que los procesos sean inclusivos, garantizando la presencia de todos los discursos e intereses; que generen enfoques metodológicos que contemplen la deliberación, el diálogo y el consenso, y que se gestionen de manera transparente, asegurando el retorno de los compromisos asumidos por la Administración respecto a las propuestas ciudadanas surgidas en los mismos.

El cumplimiento de estas condiciones parece imprescindible para conseguir enriquecer las decisiones públicas, obtener visiones compartidas, avanzar en la co-responsabilidad y mejorar la eficacia de las actuaciones posteriores.

Dar importancia a la participación no quiere decir que no existan dificultades para su aplicación real y efectiva. Metodológicamente requiere mucho rigor para evitar distorsiones y malas interpretaciones y utilizaciones. Las administraciones no deben improvisar la participación dado que se trata de un asunto muy delicado, en el que los fracasos se pagan muy caros, en forma de desengaño y frustración. La participación puede despertar grandes expectativas y, precisamente por esto, generar también grandes frustraciones que es preciso evitar.

Para su impulso se van a requerir compromisos políticos y técnicos concretos, así como dedicar recursos específicos para su promoción y dinamización.



La participación ciudadana necesita recursos públicos

Las formas tradicionales de gobernar, en las que la ciudadanía es considerada como receptora pasiva de servicios, junto a la gestión de la crisis y a los escándalos de corrupción, han favorecido la desafección política de nuestra sociedad y un importante deterioro en la pérdida de confianza de sus instituciones.

Como respuesta, desde la política, se quiere contrarrestar esta tendencia con diversas medidas de regeneración democrática, entre las que se encuentra el impulso de la participación ciudadana. Así lo atestiguan las constantes declaraciones y promesas que han formulado las formaciones políticas en las pasadas elecciones.

Sin embargo no es arriesgado afirmar que el hecho de que se quiera destacar la importancia de la participación, no nos asegura que vaya a ser un tema prioritario en la agenda política post-electoral, ni que el discurso esté suficientemente interiorizado y tenga el mismo significado para todos.

Eso es lo preocupante y en lo que conviene centrar la atención de todas las formaciones políticas, dado que el impulso de la participación ciudadana, aunque está más integrado en el discurso de la izquierda, requiere una mayor reflexión y definición política en todas ellas.

Sin la necesaria reflexión y concreción de medidas específicas, se corre el riesgo de que el discurso esté hueco y sea un mero reclamo electoral. En el caso de que realmente se quiera aplicar, puede ocurrir que un déficit de definición favorezca que los nuevos equipos de gobierno que han salido de las elecciones, se lancen a practicarla sin sentirse cómodos o sin saber afrontarla, gestionarla y asumir sus consecuencias, generando experiencias negativas entre la ciudadanía que, posteriormente, costará mucho tiempo superar.

Los compromisos políticos que se necesitan deben reconocer la centralidad política que deberá jugar la participación ciudadana.

Porello, la participación ciudadana está necesitada de compromisos políticos concretos y de una buena gestión técnica posterior. Los compromisos políticos que se necesitan en esta materia están relacionados con el reconocimiento de la centralidad política que deberá jugar la participación ciudadana en esta nueva etapa de la gestión pública.

Para que los compromisos políticos con la participación ciudadana puedan materializarse, se necesitará dotarla de los recursos administrativos y técnicos necesarios. Ha llegado la hora de crear en el organigrama la unidad administrativa que se ocupe específicamente de su impulso y gestión, donde todavía no exista. Su ubicación deberá ser la que permita ejercer mejor el liderazgo político de la institución y la que pueda garantizar la necesaria coordinación de todas sus áreas administrativas, que, por lo general, son las Consejerías de Presidencia en el caso de las CCAA y en Alcaldía, en los ayuntamientos.

La referida Unidad Administrativa deberá estar dotada de los recursos económicos y técnicos que precise, evitando que la misma esté formada por personal político de confianza y no por personal técnico cualificado.



Dada la tendencia existente en nuestras Administraciones a realizar reglamentos y a desarrollar normativas para regular todas sus actividades, en el caso de la participación no es aconsejable comenzar por este tipo de medidas, sino más bien, por emprender determinados proyectos estableciendo las reglas de juego de los mismos y dejar que se vaya extendiendo a todas las áreas del gobierno, con el fin de que los políticos, los técnicos y la ciudadanía vayan confiando en la misma y sacando sus conclusiones. La excesiva regulación normativa no suele ejercer de motor de la participación, por lo que no es una condición necesaria.

Muchas administraciones ya han tenido experiencias participativas, pero quizás no han reflexionado lo suficiente, ni obtenido conclusiones sobre ellas. Este trabajo, si está pendiente, sería muy conveniente hacerlo porque es un buen camino para decidir qué programa de participación ciudadana se pretende desarrollar a corto y medio plazo.

Pero quizás uno de los retos más importantes que debería abordarse es el referido a su transversalidad. Es decir, a la incorporación de la participación en todas las políticas públicas y a la implicación coordinada o integrada de varias Unidades, Áreas o Departamentos en un mismo proyecto.

La extensión de la participación a todas las áreas del gobierno va a requerir decisiones y tiempo. Sin embargo lo más innovador -y también más difícil- será conseguir que la participación se realice de manera coordinada y colaborativa entre los diferentes departamentos o unidades implicados en un determinado proyecto. La actual segmentación existente en el funcionamiento de nuestras administraciones constituye un importante obstáculo para alcanzar este objetivo. Sin embargo, es una condición imprescindible para poder responder de manera integral a las propuestas ciudadanas que se formulan en todos los procesos participativos.

Para ello es conveniente crear y liderar espacios (informales y/o formales) de coordinación en cada uno de los proyectos de participación, desde el diseño hasta la finalización de los mismos y, progresivamente, ir identificando personas en los diferentes ministerios y/o consejerías que estén interesadas en promover la participación ciudadana. De ese modo, a medio plazo podría generarse una red gubernamental con la que poder planificar de manera conjunta los procesos participativos de una misma administración, coordinar sus recursos y socializar conocimientos y experiencias.

Otra barrera existente que impiden avanzar en la referida transversalidad de la participación ciudadana están relacionadas con el importante desconocimiento en unos casos, y confusión en otros, que se detecta en la actualidad sobre el concepto, la utilidad y la gestión de la participación en el seno de las Unidades Administrativas. A la inexistencia de un lenguaje y de una visión común sobre la participación ciudadana, se une la desconfianza que ésta genera.

Muchas veces los políticos y también los técnicos de las administraciones se oponen y/o tienen una concepción equivocada de lo que supone la participación, porque consideran que significa renunciar a su liderazgo político y/o técnico en la resolución de los problemas colectivos y traspasar la responsabilidad a la ciudadanía. En otras, mantienen una concepción tradicional y limitada, equiparándola a la mera información y consulta ciudadanas.

Lo más innovador y difícil será conseguir que la participación se realice de manera coordinada y colaborativa entre los diferentes departamentos o unidades.



Por otra parte, en las Administraciones, hay algunos técnicos que tienden a monopolizar el conocimiento experto sobre las políticas que les toca gestionar y, por lo general, no le gusta que nadie ajeno a su ámbito de actuación (otros especialistas, organizaciones sociales y el público en general) realice diagnósticos y propuestas sobre las mismas. También las urgencias del día a día y la acumulación de tareas muchas veces no dejan el espacio necesario para que la participación se pueda incorporar en el modo de hacer y de gestionar.

Con el fin de poder superar algunas de estas barreras, es necesario sensibilizar a los políticos y a los técnicos respecto a sus actitudes con la participación ciudadana. También se precisa aportarles una formación básica para que puedan plantearla y abordarla con garantías de calidad.

Este esfuerzo también hay que realizarlo con las organizaciones sociales, promoviendo acuerdos ciudadanos para el impulso de la participación y, a otro nivel, con la ciudadanía, facilitando espacios permanentes de colaboración y de mayor implicación social en la planificación y gestión de los servicios públicos.



sociedad
redes
territorio
fundación
participación

entretantos