

Tomás Alberich Nistal

Con la colaboración de Antonio de Juana Mínguez y Juan Manuel López Rubio

GUÍA *fácil* DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Manual de Gestión para el fomento de la participación en ayuntamientos y asociaciones

2ª Edición (actualizada y ampliada)

REF. LIBRO: ISBN: 978-84-9031-120-2

Páginas 233 Fecha: 2012

Editorial: DYKINSON S.L. Lugar de publicación: MADRID

CAPÍTULO 4

FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN: UN NUEVO DECÁLOGO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ejemplos de buenas prácticas. Quince propuestas para el fomento de la Participación:

- 4.1. Descentralización**
- 4.2. Información**
- 4.3. Subvenciones y Cesión de Recursos. Asesoramiento, Formación e Investigación.**
- 4.4. Consulta y Debate. Asamblea General Informativa. Audiencia Pública.**
- 4.5. Consulta Popular. Referéndum.**
- 4.6. Consejos municipales (sectoriales y territoriales).**
- 4.7. Participación en la Gestión. Cogestión o gestión colegiada.**
- 4.8. Organos autónomos. El Patronato o Instituto municipal. Las empresas públicas y los consorcios.**
- 4.9. Comisiones Informativas.**
- 4.10. Iniciativa Ciudadana o Popular.**
- 4.11. Jurados Ciudadanos, Núcleos de Intervención Participativa**
- 4.12. Participación en medios de comunicación.**
- 4.13. Centros de Interés y creación de Plataformas.**
- 4.14. Consejo General de Participación. El Consejo de la Ciudad.**
- 4.15. Planificación y elaboración de reglamentos de participación.**

Capítulo 4

FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN: UN NUEVO DECÁLOGO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

A partir de lo citado en anteriores capítulos se pueden plantear diferentes propuestas para que se dé la participación ciudadana en lo concreto. Las que se formulan a continuación en forma de decálogo tienen la ventaja de que existen, o han existido, en diferentes municipios españoles y que ya han demostrado su eficacia. Son sólo algunos de los aspectos más positivos y casi todas se podrían incluir en un reglamento local de participación, adecuándolas a sus características (tamaño del municipio, población, cultura, costumbres...). La mayoría son también de aplicación en otras entidades locales, como, las comarcas y las provincias, o también, para las comunidades autónomas.

Siendo el municipio la parte del Estado más cercana a los ciudadanos, es también donde más fácilmente se pueden dar formas avanzadas de participación. Para ello, como ya hemos visto, en el caso español la legislación consagra amplias competencias de autogobierno para la organización interna de los ayuntamientos, en base a la autonomía municipal (obligando muy poco en materia básica de participación).

Se citan las propuestas de forma esquemática pero no se pueden tomar como recetas, ni como fórmulas mágicas: lo más importante en la participación es el proceso, el cómo y para qué participar. Y no es tan importante el reglamento como que exista una voluntad política de funcionar en democracia participativa.

4.1. DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización política y administrativa como requisito de partida. Tanto territorial como de áreas y órganos sectoriales. Cuando utilizamos el término descentralización nos estamos refiriendo a la creación de nuevos órganos con capacidad de decisión política independiente, más cercanos a los ciudadanos (como las Juntas de Distrito) pero cuando utilizamos el término **desconcentración**, nos referimos sólo a la creación de un órgano administrativo autónomo pero que depende de la decisión política directa del nivel superior administrativo (por ejemplo, al crear un patronato o instituto municipal para la gestión del deporte, cultura,... o una fundación pública municipal). Los tres niveles diferentes son:

¹ En 1992, un equipo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid dirigido por Tomás R. Villasante, realizamos un estudio sobre experiencias positivas de participación ciudadana en el Estado español. A partir de esa investigación, y fruto de la experiencia acumulada en esos años, publiqué en 1995 un esquema propositivo de ese conjunto de experiencias, resumido en diez propuestas generales, al que denominé "Decálogo de la Participación". Después de estos años, reformulo a continuación un nuevo decálogo, más amplio que el primitivo y a la vez más acorde con la realidad social actual, aunque la mayoría de los planteamientos principales sigan siendo los mismos, pasando de diez a quince propuestas. Algunas se desarrollan en capítulo aparte, sólo las cito aquí también a modo de resumen general propositivo para el fomento de la participación.

- AUTONOMÍA. Autogobierno. Es un concepto más amplio y de mayor contenido político que la descentralización. No sólo se da esta en el sentido de que se pasan competencias del Estado a otras entidades territoriales situadas dentro del mismo, sino que, además, estas entidades tienen la facultad de autorregularse (dictar sus propias leyes o normas) y autogobernarse.
- DESCENTRALIZACIÓN. Es la cesión de determinadas competencias de una administración central a una administración periférica o “inferior” (o a otra administración u órgano con personalidad jurídica propia). Será descentralización cuando se transfieren competencias de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas o de las CC.AA. a los entes locales. O cuando desde un ente superior se propicia la creación de ese nuevo ente descentralizado.
- DESCONCENTRACIÓN. Es la transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a otro inferior perteneciente a la misma administración pública.

Sin descentralización, difícilmente puede haber participación ciudadana. Pero sólo con descentralización no estaremos creando participación. Semejante a lo explicado sobre la información, la descentralización es sobre todo un requisito previo para la participación, un primer paso para que se pueda dar y practicar.

La descentralización más importante en la historia de nuestra estructura político-administrativa fue precisamente la creación de las Comunidades Autónomas, que posibilitaron acercar la administración a los ciudadanos. Pero ese positivo acercamiento de la administración a los ciudadanos posibilitó más participación ciudadana aunque no la creó necesariamente. Es evidente que cuando todo el poder y todas las decisiones importantes dependían del Gobierno central “de Madrid”, la participación ciudadana era mucho más escasa y difícil de practicar.

La aplicación del *principio de subsidiariedad* implica que siempre que sea posible que algo se decida y se gestione en el nivel más inferior de la jerarquía institucional sea ese nivel inferior el que tenga la competencia. En la Unión Europea la mayoría de los temas siguen estando en el nivel de decisión de los Estados miembros en base a ese principio y desde esa posición hay que aplicarlo hacia abajo, en sentido descendente, hasta llegar a los municipios y a las asociaciones ciudadanas.

En el ámbito del poder legislativo, parlamentos de las Comunidades Autónomas, del Estado y la Unión Europea, se realizan las leyes, y los gobiernos y el poder judicial velarán por que se cumplan en todos los niveles. Lo cual no evita que los ayuntamientos y sus órganos descentralizados sean los que gobiernen para su población, tanto mediante la gestión ejecutiva como con la promulgación de órdenes y reglamentos de general cumplimiento, ya que los ayuntamientos son órganos ejecutivos pero también tienen capacidad normativa.

En la descentralización de los grandes municipios, que superen el millón de habitantes, se debería regular la elección directa (por sufragio universal) de las Juntas de Distrito, que ya fue planteada por el movimiento ciudadano en los primeros años 70, en la transición política (*sobre desconcentración administrativa ver también el apartado 4.8*).

4.2. INFORMACIÓN

Ya hemos comentado que la información más que participación es un requisito previo, pero lo cierto es que es imprescindible y hay experiencias que han

avanzado más en la información como inter-comunicación:

- Utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación. Redes Ciudadanas telemáticas creadas desde el Ayuntamiento y puestas al servicio de la comunicación entre asociaciones, ciudadanos e instituciones de la localidad.
- Apoyo desde los medios de comunicación local de la difusión de actividades de las asociaciones, de colectivos, de artistas y *creadores* de cultura local.
- Realización de "guías de recursos ciudadanos". Publicar y publicitar los recursos públicos y los recursos sociales de asociaciones y entidades del tercer sector, y su inclusión en páginas web.

La explicación sobre la información la hemos visto en el anterior capítulo al hablar de los diferentes niveles de la participación. Sólo recordar aquí la importancia de la información bien entendida y su relación actual con la comunicación. La información en ambas direcciones: desde la administración a la ciudadanía y de ciudadanía hacia administración, nos permite crear comunicación compartida y útil en ambas direcciones. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permiten que los ayuntamientos estén creando servicios de información vía correo electrónico y mediante mensajes cortos (SMS) de teléfono móvil que pueden ser dirigidos a todos los vecinos que lo soliciten, discriminando según temas, enviando información concreta, como oferta cultural, puestos de trabajo, etc. a partir de listas de solicitantes predeterminadas para cada asunto. Así funciona la comunicación de la bolsa de empleo municipal, de la formación, de actividades para juventud,... de algunos municipios.

Igualmente, la tramitación de impuestos y determinadas gestiones municipales, la obtención de información sobre la situación de expedientes, actas de las Juntas de Gobierno y Pleno,... se pueden consultar vía internet, a través de la página web municipal. **El Tablón Municipal de Anuncios**, obligatorio en todos los ayuntamientos, es el espacio oficial donde se publican los acuerdos, convocatorias, actas, edictos... a los que reglamentariamente (por ley) se deben dar publicidad. Su inclusión completa en la página web municipal facilita su uso. También legalmente está determinado que actos y acuerdos se deben publicar en el Boletín Oficial de cada nivel administrativo (según la importancia del acuerdo se deberá publicar en el Boletín de la Provincia, Comunidad Autónoma, del Estado o de la Unión Europea). Estos boletines también se pueden consultar por internet.

La recogida de opiniones, el envío de sugerencias y reclamaciones, la solicitud de información, las cartas al Alcalde,... también se puede realizar por correo electrónico en muchos ayuntamientos, que han avanzado en la intercomunicación bidireccional, en lo que se conoce como web 2.0.

4.3. SUBVENCIONES Y CESIÓN DE RECURSOS. ASESORAMIENTO, FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Se puede asignar en los presupuestos públicos un porcentaje mínimo del mismo para el fomento de la participación. Este dinero puede ir destinado a subvenciones para las asociaciones y proyectos sociales presentados por entidades no lucrativas o también se puede establecer que una parte vaya así (subvenciones) y otra parte sea para crear recursos públicos que se cedan gratuitamente a las organizaciones sociales. Por lo tanto el apoyo a las asociaciones y colectivos se puede hacer efectivo mediante más presupuesto para:

- **Personal técnico** (recursos humanos) para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación, a través principalmente de la creación de un departamento específico de participación ciudadana. Esta función de **asesoramiento** también se puede realizar "prestando" personal a las asociaciones; técnicos que dedicarán unas horas o un día a

la semana a cada asociación para ayudarles en diversas tareas: contabilidad, organización administrativa,... o a la formación del personal propio de la asociación, asesorándoles en la dirección y organización de la entidad, en el uso de ordenadores o programas informáticos que les faciliten la gestión administrativa, la comunicación con los socios y con otras asociaciones, la participación... De hecho hay experiencias muy positivas de acuerdos con universidades para que alumnos en prácticas de diferentes titulaciones o de cursos de posgrado de ciencias sociales realicen trabajos en entidades sociales.

- **Recursos materiales** a disposición de las asociaciones.
 - Locales cedidos en su uso o debiendo pagar desde la Administración un porcentaje del alquiler para sede de asociaciones. Realizar un plan municipal para que todas las asociaciones tengan sede de uso propio.
 - Cesión de recursos materiales para la realización de actividades: megafonía, entarimados, recursos audiovisuales, material para actividades de aire libre,...
- Análisis participativo de la realidad social de la Ciudad y de las problemáticas reales de cada barrio: iniciar procesos de Investigación-Acción-Participativa (IAP), con equipos mixtos formados por investigadores sociales, técnicos municipales y miembros de asociaciones, mediante convenios con equipos de investigación de universidades, talleres de empleo,... (sobre IAP y desarrollo local ver cap.11).

4.4. CONSULTA Y DEBATE. ASAMBLEA GENERAL INFORMATIVA. AUDIENCIA PÚBLICA.

La Asamblea General Informativa y la Audiencia Pública consisten en diferentes formas de reunión en las que se convoca oficialmente desde la Administración a toda la ciudadanía de un barrio, territorio o que tengan una problemática concreta. Se trata de debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad o del Barrio (en grandes ciudades) donde los dirigentes municipales informan y dialogan directamente con los vecinos sobre proyectos concretos o de las problemáticas sociales que existan. (En el capítulo 9, en el que veremos reglamentos de participación, encontramos un ejemplo de cómo se puede reglamentar la convocatoria y realización de estas propuestas. En el capítulo 5 veremos propuestas de asambleas informativas para la realización de los presupuestos participativos).

4.5. CONSULTA POPULAR. REFERÉNDUM.

- **Consulta popular:** derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral (del 10 al 20% según el tamaño de la población). Es un proceso lento que tiene que ser autorizado por el Gobierno central (ver cap.2 marco legal).
- **Sondeo electoral:** como forma de superar las trabas legales para realizar un referéndum, en algunos municipios se han realizado "sondeos electorales" generales a la población, a la que se llama a participar y se adquiere el compromiso de aceptar lo que salga del sondeo (p. ej. en Mota del Cuervo, Cuenca).

Tanto en un caso como en otro las consultas populares son una forma de democracia directa imprescindible para algunos temas, especialmente cuando son controvertidos, pero exigen una buena planificación y preparación previa para no crear divisiones en la población y fracturas sociales. En las consultas populares, sean

referéndum u otras, también se puede plantear una serie o batería de preguntas, con diferentes opciones, no tiene porqué ser sólo responder sí o no a una propuesta.

4.6. CONSEJOS MUNICIPALES (SECTORIALES Y TERRITORIALES).

La creación de Consejos Sectoriales de Participación para cada área o temática local, si bien suele ser conveniente se debe realizar con las debidas cautelas, para que no se conviertan en un mareo permanente de dirigentes vecinales, con numerosas e interminables reuniones ineficaces (por ser sólo consultivas).

Los consejos territoriales de participación son los Consejos de Barrio o de Distrito, donde están representantes municipales y vecinales de ese territorio concreto (sobre la regulación de los Consejos ver caps. 2 y 9). Recordar que cada municipio y cada Administración decide libremente el número y composición de los Consejos. Por ejemplo: Consejo de discapacidad, consejo de mujer, de juventud, de urbanismo... Son una forma de participación ciudadana, es una forma directa para que a la ciudadanía le llegue información y también para que a los miembros del gobierno les llegue información sobre la opinión ciudadana.

4.7. PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN. GESTIÓN COMPARTIDA, COGESTIÓN O GESTIÓN COLEGIADA.

Ya explicada anteriormente, en el cap. 3. También es participación en la gestión otras propuestas, como los presupuestos participativos (cap. 5).

4.8. ORGANOS AUTÓNOMOS. EL PATRONATO O INSTITUTO MUNICIPAL. LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y LOS CONSORCIOS.

Como indicábamos en el primer punto, sobre la descentralización, en el ámbito local muchas veces será suficiente con realizar procesos de desconcentración administrativa, para conseguir que exista una gestión ágil y participada (si queremos que realmente sea eficaz en relación a los objetivos). Esta desconcentración la podemos realizar creando una fundación pública u otro organismo autónomo. Aunque la denominación difiera en función del territorio y sea en muchos sitios la de patronato, instituto municipal o agencia pública, nos estamos refiriendo básicamente a lo mismo: un órgano autónomo dentro de la misma administración al que cedemos la titularidad y el ejercicio de una competencia, de unos temas concretos (empleo, cultura, deporte, servicios sociales...).

Las fundaciones públicas se someten, de forma general, igual que las privadas, a la Ley de Fundaciones de 2002 (Ley 50/2002 de 26 de diciembre) y a la legislación sobre fundaciones de cada Comunidad Autónoma. La citada Ley estatal indica que “Las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario” (art. 8.4).

La dirección de la fundación pública o del órgano autónomo se puede encomendar a una Junta Rectora en la que participen, con voz y voto:

- El estamento político. Representantes del gobierno municipal y de todos los grupos municipales.
- Representantes de los trabajadores y de los profesionales del sector (según a lo que se dedique la fundación: cultura, deporte,...). Esta representación puede ser a través de los sindicatos, del comité de empresa y/o por votación de los trabajadores y profesionales externos.

- Representantes de colectivos y entidades ciudadanas del barrio o la ciudad, y del voluntariado y usuarios del centro o equipamientos. Participación que se puede dar fundamentalmente a través de una Asamblea de Usuarios.

Así estaremos posibilitando un trabajo unificado de tres estamentos: el político, el técnico-profesional y el ciudadano. Como vemos son básicamente los mismos tres grupos que participan en los Consejos de Participación, con la diferencia de que aquí no sólo participan en temas de información, consulta y debate si no que son también órganos ejecutivos, que deciden y gestionan los programas y proyectos públicos concretos. Se puede realizar de hecho mediante la cogestión.

Así, entre las ventajas de constitución de patronatos o fundaciones en cada ciudad está que, al ser un órgano autónomo de gestión (producto de una desconcentración administrativa), posibilitan:

1. Más **participación ciudadana** directa, tanto de asociaciones como de la ciudadanía a título individual, especialmente de los usuarios de equipamientos que siempre van a estar interesados en que el servicio público o equipamiento que utilizan funcione mejor.
2. Mayor **agilidad** en la gestión de recursos y realización de actividades.
3. Búsqueda de **nuevos recursos**, mediante patrocinios y convenios con empresas privadas, instituciones, universidades y asociaciones.
4. Los empleados públicos de patronatos y empresas municipales pueden serlo con contrato laboral, lo que posibilita nuevas formas de gestión más gerenciales y menos funcionariales, más flexibilidad y control, necesarios sobre todo en la acción sociocultural (no reñidos con la debida estabilidad en el trabajo).

En definitiva, es un órgano con el que podemos ganar en participación (voz y voto de los ciudadanos en su dirección) a la vez que en eficacia, lo cual siempre será positivo, salvo que lo único que se persiga con su creación sea una privatización encubierta de servicios públicos, o un primer paso para su privatización.

Igualmente ocurre con la creación de **empresas municipales** que pueden servir para agilizar la gestión de algunos servicios, especialmente cuando se quiere actuar en temas nuevos (como el patrimonio de suelo, la construcción y alquiler de viviendas,...). Las empresas públicas actúan dentro del mercado (en el que la lógica de la competencia privada es la predominante) por lo que se requiere de los adecuados mecanismos de control. Veamos como ejemplo los consejos del Ayuntamiento de Alcobendas: "Los Patronatos, legislados en el marco del derecho público como organismos autónomos (administrativos o comerciales), se han mostrado especialmente útiles y operativos, en nuestro caso, para la prestación de nuevos servicios relacionados con el 'ámbito del bienestar' (culturales, deportivos, sociales,...), mientras que las empresas municipales, acogidas al marco del derecho privado, han mostrado su utilidad en la gestión de obras y servicios, y particularmente en aspectos relacionados con la gestión del suelo y el patrimonio municipal" (Ayuntamiento de Alcobendas, 1993).

En la dirección de las empresas públicas también pueden estar representados los sindicatos u otras asociaciones. Igual ocurre, por último, con **los consorcios**, figura jurídica pensada para lograr la cooperación entre diferentes administraciones públicas. Por ejemplo entre varios ayuntamientos y de estos con la Diputación Provincial, la Comunidad Autónoma u otras administraciones. Pero nada impide que en el Consorcio creado participen también asociaciones o entidades no lucrativas, de forma que, para el desarrollo socioeconómico de una comarca se cree un Consorcio donde participan, en prácticamente igualdad de condiciones: los ayuntamientos de esa Comarca, la Diputación Provincial, la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma y representantes de sindicatos y

de las asociaciones empresariales. Por ejemplo, así funcionan algunos consorcios creados para el desarrollo de planes estratégicos: para la realización de un Plan Estratégico Provincial puede estar la Diputación, los principales ayuntamientos y los agentes sociales. Para un acontecimiento o proyecto importante pueden estar representantes de todos los niveles de la Administración.

En resumen, las figuras posibles son:

- a) Con personalidad jurídica propia (obliga a tener su propio *aparato*: secretario, interventor,...):
- **Fundación pública.** Instituto municipal, Patronato, Agencia pública.
 - **Fundación privada.** En su creación (capital fundacional) pueden estar entidades privadas, como asociaciones y también públicas, como uno o varios ayuntamientos.
 - **Empresa pública municipal.** Su capital es 100% público.
 - **Empresa mixta** (la propiedad, las acciones, son del ayuntamiento u otras entidades públicas y de empresas privadas).
 - **Consorcio.** Cooperación entre diferentes niveles administrativos. Con posibilidad de participación de entidades privadas.
- b) Sin personalidad jurídica:
- **Convenio.** Para temas temporales lo más rápido puede ser suscribir un convenio de colaboración en el que pueden participar, sin límite, entidades públicas, privadas sin ánimo de lucro y empresas. Todo depende de lo que se suscriba en el propio convenio.

4.9. COMISIONES INFORMATIVAS.

Participación estable de representantes ciudadanos en las Comisiones Informativas municipales. Como hemos visto, las Comisiones Informativas son los órganos municipales donde se da cuenta, al menos, de todos los temas que han de ir a Pleno para su dictamen previo. Están formadas por representantes de todos los grupos municipales pero la legislación permite que se invite a técnicos u otras personas a las reuniones para que puedan informar o aportar su opinión.

En algunas ciudades se invita a que un representante de cada federación de asociaciones del sector del que trate la Comisión pueda asistir. Por ejemplo a la Comisión Informativa de Cultura, Deportes,...

4.10. INICIATIVA CIUDADANA O POPULAR.

Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...). La propuesta puede ser realizada tanto por particulares como por asociaciones.

Presentación de iniciativas y de mociones directamente al Pleno del Ayuntamiento por parte de los vecinos, mediante recogida de firmas, al estilo de la Iniciativa Legislativa Popular (ver la citada Ley 57/2003) o a propuesta de los Consejos de Participación.

4.11. JURADOS CIUDADANOS, NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA.

Existe una experiencia con parecido objetivo al de las consultas populares que es la creación de Jurados Ciudadanos o Núcleos de Intervención Participativa (NIP). Cuando el proceso de participación se quiere realizar sobre un tema complejo y concreto puede ser útil la elección por sorteo, como se hace en la elección de un Tribunal de Jurado, mediante el que se nombran representantes de la ciudad o de un barrio, nombrando un titular y cuatro suplentes por cada sector de población, elegidos al azar entre los vecinos censados. A estos se les da una formación básica sobre el tema a decidir y posteriormente emiten un informe, que puede ser por consenso o votación, eligiendo entre diversas opciones. Su voto se tendrá en cuenta para la decisión, pero es un *dictamen ciudadano* no vinculante. Este informe se debe contrastar con la opinión de asociaciones y colectivos.

El “jurado” o núcleo de intervención debe ser lo suficientemente amplio para que sea representativo y abonar el trabajo de los técnicos participantes. Es un procedimiento económicamente costoso, ya que se deben abonar dietas durante el proceso de formación. Pero es útil si hay poco tejido asociativo o las posturas están muy enfrentadas sobre un tema sobre el que hay que decidir.

4.12. PARTICIPACIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Creación de medios de comunicación municipal (T.V., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones (ver cap. 7).

4.13. CENTROS DE INTERÉS Y CREACIÓN DE PLATAFORMAS.

Centros de Interés y creación de Plataformas que superen la “reglamentitis”: los centros de interés son la creación de plataformas o consejos de participación abiertos en torno a temas que son de interés en cada momento, pudiendo ser creados por iniciativa directa de la sociedad civil o por iniciativa municipal. Su duración depende de lo que el tema o problema sugiere, superando en algunos casos la burocracia sectorial de los Consejos de participación municipal, en cuanto órganos que reproducen la lógica administrativa en la sociedad.

Los Consejos Sectoriales de participación son en la mayoría de los ayuntamientos los mismos que las concejalías o consejerías existentes: urbanismo, medio ambiente, educación, sanidad... Con ser éstos necesarios es fácil caer en el burocratismo, habiendo sido abandonados por los ciudadanos por pura inoperancia en la mayoría de los casos. Hay municipios en que cada Consejo tiene extensísimos reglamentos internos, que quieren ser tan detallados como los propios reglamentos de las Corporaciones, y que son frecuentemente abandonados: producen tal aburrimiento en la ciudadanía que esta acaba por renunciar a su participación en los mismos.

Los Centros de Interés, denominación propuesta por S. Martín Recio (Alcalde de Carmona, 1997), son unitarios, participando en ellos administraciones, asociaciones y ciudadanos, y duran lo que dura el interés por el problema a tratar. Estos nuevos Consejos de participación pueden existir de forma diversa en cada barrio de una ciudad, y variar su composición y temática entorno a los temas conflictivos o problemática de cada barrio. Se pueden incluso crear desde los Consejos de Barrio que ya existen en algunas ciudades (siempre que superen su lógica administrativista). El conjunto de Consejos y de Centros de interés puede conformar un Panel social de un Municipio, con los puntos calientes del mismo.

4.14. CONSEJO GENERAL DE PARTICIPACIÓN. EL CONSEJO DE LA CIUDAD.

- Consejo Municipal (general) de Asociaciones intersectorial, común a todas las entidades, para tratar los temas globales del municipio, como Consejo de la Ciudad. Nos permitirá superar el corporativismo o sectarismo que de forma natural desarrolla cada asociación y cada Consejo sectorial que trata sólo de temas específicos de cada área. El “Consejo Social de la Ciudad” es obligatorio en las grandes ciudades pero se puede constituir en cualquiera que así lo decida.
- Programación por objetivos. Creación participativa de objetivos de cada Área municipal, fijación de las acciones a realizar para cada objetivo y, al menos una vez al año, debate y evaluación de los objetivos y las acciones realizadas, realizando una evaluación general anual, primero de cada sector o área y después del conjunto municipal, reuniendo el Consejo General de Participación.
- Medición de la efectividad: si caminamos, o no, en la dirección de conseguir estos objetivos (generales y operativos) lo podremos saber mediante la creación de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que nos permitan controlar el proceso, paso a paso, determinar si estamos en la dirección correcta hacia los objetivos democratizadores que nos habíamos planteado (sobre los indicadores ver cap. 6 y 12).

Como ejemplo de Consejo de la Ciudad podemos citar la composición recogida en el Reglamento de Participación de El Escorial (Madrid, 2004), para lo que se denomina “Consejo Municipal” (Consejo General del Municipio, art. 48):

“El Consejo Municipal estará constituido de la forma siguiente:

- Presidente: El Alcalde.
- Vicepresidente: un Concejal determinado por el Alcalde y un representante asociativo.
- Un Concejal por cada partido político municipal.
- Un representante de cada uno de los Consejos Municipales Sectoriales.
- Representantes de entidades del ámbito municipal.
- El Secretario de la Corporación, o persona en quien delegue, con voz pero sin voto.”

Como conclusión sobre el tema de los Consejos, podemos decir que lo más adecuado para una Ciudad pequeña o mediana, o para un Distrito puede ser proponer que funcionen, al menos:

- El Consejo General de Participación de la Ciudad. Consejo, Foro o, al menos, un Encuentro anual, de todas las asociaciones para debates generales sobre la participación y la evolución de nuestra ciudad. Uno de los objetivos será poder participar en la elaboración de los presupuestos municipales, combinando en cada caso, su debate en Consejos, Asambleas, etc. (ver cap. 5).
- El Consejo Económico y Social y el Consejo Escolar Municipal (de Educación, por participar otras entidades e instituciones diferentes).
- Consejos creados para temas específicos o “Centros de Interés” (ver 4.13).

4.15. PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN.

Y, por último, **elaboración democrática del proceso de participación.** En definitiva, participación ciudadana desde el principio, en la organización y desarrollo de las propuestas citadas, en su seguimiento y en la elaboración de reglamentos. No podemos

fomentar la participación aprobando un reglamento a partir de una elaboración teórica, *tenemos que planificar participativamente el proceso de participación*. (Sobre los reglamentos: ver cap. 9).

A modo de conclusión indiquemos que hay que apostar decididamente por la no separación entre la participación política (general) y la participación sectorial o social-asistencial: la primera se reserva como exclusiva para los "representantes políticos" y los partidos políticos, y la segunda para las asociaciones y el *voluntariado*. En definitiva, hablar de participación es hablar de un tema político y hablar de "el poder", de cómo se reparte y se gestiona, y de cómo hacer más eficiente y más cercano lo público. Y, de esto, debemos hablar todos.