

Impacto de la participación ciudadana desde el punto de vista de la estructura interna de la Administración Pública: el caso Thinking Fadura

En cada experiencia de profundización democrática subyacen varias concepciones de lo que conocemos como participación ciudadana. Concepciones que, según sean nuestras visiones del mundo o nuestros valores, nos pueden llevar a pensar en compromiso cívico, en una contribución al logro de más democracia, en el reforzamiento del tejido social o en la mejora de la gestión de nuestra Administración más cercana. Por eso, no nos debe extrañar que la primera dificultad con la que nos encontremos sea la propia definición, tanto de la participación ciudadana como de la democracia participativa.

En el caso de Thinking Fadura, un proceso abierto en Getxo para transformar el polideportivo de Fadura en un parque deportivo público, desde el mismo momento en el que se comenzó con el diseño del proceso se defendió la visión de que la participación ciudadana ayudaba a la Administración Pública a lograr una mayor eficiencia y que, al mismo tiempo, permitía avanzar en la creación de espacios de cogestión y de reforzamiento del tejido social.

Esta concepción de la participación ciudadana choca, a menudo y por razones muy diversas, con la estructura interna de la propia Administración Pública. De esta reflexión surge la propuesta de poner el foco en el impacto de la participación ciudadana en la estructura interna del organismo de deportes del Ayuntamiento de Getxo (Getxo Kirolak).

Una visión heterogénea de la participación ciudadana

De manera general, puede decirse que hay cuatro posiciones ante la participación ciudadana dentro de la Administración Pública:

- 1) Posturas abiertamente refractarias. Rechazan abiertamente la participación ciudadana.
- 2) Posturas poco proclives. Ven en este tipo de prácticas un cierto grado de bondad porque contribuye a recoger ideas, pero no terminan de creer en este tipo de procesos.
- 3) Posturas a favor de corriente. Se percibe como una herramienta para la generación de ideas y la identificación de necesidades.
- 4) Técnicos y técnicas practicantes. Entienden los procesos participativos como un elemento necesario para evitar el estancamiento del estado democrático, social y de derecho y suturar el creciente desafecto de la ciudadanía por la política.

De este análisis se concluye la necesidad de compartir un marco discursivo común dentro de la Administración que vaya a poner en marcha un proceso participativo. Para ello, es necesario abrir procesos de formación a dos niveles: un primer nivel, para sensibilizar y generar confianza; y, un segundo nivel, para quienes vayan a estar más cerca del proceso y de la toma de decisiones con el objetivo de adquirir habilidades que favorezcan la participación, la codecisión y el codiseño.

La necesidad de compartir un marco conceptual común, y de ampliar la formación en participación ciudadana, debe ir dirigida a atenuar tres discursos críticos muy instalados en las Administraciones: la cuestión de una supuesta falta de representatividad; la falta de confianza en los niveles políticos y técnicos directivos; y, por último, la falta de confianza técnica.

La formación debe estar orientada a mostrar experiencias inspiradoras de procesos participativos en sus diferentes fases: dotar de la información necesaria, recoger todas las aportaciones, codiseñar las soluciones, devolver los resultados, priorizar las actuaciones, dar debida cuenta del impacto en contratación e informar cuando el resultado de la participación sea una realidad. Esta formación debería tener en cuenta las diferentes percepciones sobre la participación ciudadana, para impactar de forma adecuada en cada una de las cuatro clasificaciones mencionadas antes.

Cabe señalar, por último, una idea fundamental y que no por ello a veces cae en el olvido: la importancia del liderazgo político y de que su visión de la participación ciudadana esté totalmente alineada con la que se vaya a afrontar en un proceso de estas características.

La necesidad de un marco para acotar los procesos participativos

La segunda cuestión que cabe destacar en este trabajo es la necesidad de compartir un marco en el que se pueda desarrollar la participación ciudadana. Este espacio común debe tener en cuenta:

- El marco competencial. Ceñirse a cuestiones que tienen que ver con el ámbito de competencia de la Administración en la que se desarrolla el proceso.
- El marco normativo. Informar sobre leyes, normativas y reglamentos que afectan al proceso.
- El principio de igualdad, como un límite que no debe ser cuestionado.
- El marco económico. Un sistema que establezca la forma de asignar recursos económicos para el desarrollo de los proyectos.
- El marco técnico. Lograr que la percepción de límite sea entendida como parte de un marco habilitador, en lugar de un marco que constriña la participación.
- El marco temporal. Procesos muy extensos en el tiempo pueden generar frustración por la demora en la materialización de los avances. En todo caso, es necesario aportar la mayor claridad posible en cuanto a la hoja de ruta y los tiempos estimados del proceso.

Gestión de expectativas e importancia de comunicación

La gestión de las expectativas es una cuestión recurrente y a la que hay que prestar mucha atención en los procesos de participación. A menudo se abren procesos y se invierte mucha energía en lograr una alta participación; sin embargo, una vez realizados, se olvida compartir los resultados con las

personas participantes. Esto no solo sucede con la ciudadanía y el tejido asociativo, sucede también con las personas que forman parte de la estructura de la Administración. Por tanto, es necesario subrayar la importancia de mantener una comunicación interna fluida, informar sobre las acciones que se realizan y mantener visible una línea temporal del proyecto.

También es importante anticipar, en la medida de lo posible, las cuestiones que tienen que ver con los procedimientos internos de la Administración (marco jurídico administrativo, plazos de contratación, redacción de pliegos, plazos de licencias de obras, etcétera) e informar a todas las personas que, tanto de manera interna como externa, están ligadas al proceso. Esta cuestión nos debe llevar a reflexionar, primero, y a intentar agilizar o transformar, después, muchas prácticas de la Administración que se caracterizan por su rigidez y que, en muchos casos, son las que provocan malestar o restan confianza a los procesos de participación.

Implicación del personal de la Administración Pública en el proceso

La complejidad de la Administración Pública también se refleja en la variedad de perfiles profesionales y personales que trabajan en ella. El personal técnico más proclive y convencido de las ventajas de la participación se frustra a menudo por lo que interpreta como un escaso interés interno por su labor. En este sentido, es necesario diferenciar roles y dedicar tiempo y esfuerzo en labores de formación y sensibilización específicas para cada uno de los mismos. Siempre desde la aceptación de que el grado de implicación tiene que ser diferente.

Palancas y barreras

Algunos aspectos favorables (palancas) a los que es necesario prestar atención son:

- La confianza en que el resultado será respetado y ejecutado.
- Generar un relato compartido y una legitimidad incuestionable.
- Propiciar expectativas.
- La secretaría técnica, y el apoyo de profesionales en participación y gobierno abierto.
- La comunicación: nuevos canales.
- Las devoluciones, mantienen viva la llama del proceso.
- Cuando la plantilla se siente informada y participe.
- Haber incorporado a profesionales de otras áreas municipales.
- Dar oportunidad a la participación de todas las personas con interés.
- Los movimientos secundarios de concertación que se han dado entre clubes, que han comprendido la necesidad de reconocerse como actores legítimos y han buscado consensos fuera de los foros.
- Gestionar bien los egos.
- Propiciar espacios de encuentro para superar bloqueos.
- El rigor en los plazos.
- Aceptar la posibilidad de equivocarse.
- Preocuparse por contar con todos los discursos posibles, más que por el número de participantes.

- Las relaciones personales previas permiten desbloquear situaciones y facilitan la convocatoria.

Algunos aspectos desfavorables (barreras) a las que es necesario prestar atención son:

- Falta de cultura participativa.
- La falta de confianza en algunos sectores de la propia Administración.
- Necesidad de gestionar expectativas, enfados, frustraciones.
- La sensibilidad y capacitación de las personas en participación.
- Las conductas negativas o de rechazo que limitan la creación colectiva (“Yo no lo veo”).
- El marco administrativo y jurídico: el personal puede ver roto su marco de trabajo.
- Los tiempos: se alargan los procesos de toma de decisión; los tiempos largos frustran expectativas, especialmente los de contratación.
- Por parte de los agentes políticos, en ocasiones entender que existen otras legitimidades y otras vías de participación social.
- Personas u organizaciones que únicamente atienden a intereses privativos.
- Falta de honestidad respecto a las propias capacidades.

Definición de indicadores

A través de los indicadores buscamos datos que permitan analizar el impacto de la participación ciudadana en la estructura interna de la Administración. Establecemos dos tipos de indicadores:

1. Indicadores de proceso.

Para conocer el grado de implicación en el desarrollo de los procesos participativos.

- Sobre el marco de la participación:
 - Acciones formativas y de sensibilización realizadas con el equipo interno.
 - Percepción de claridad en cuanto al marco definido para la participación.
 - Grado de colaboración en la definición de dicho marco.
- Compromiso con la participación:
 - Asistencia a espacios de trabajo.
 - Lectura y contraste de la documentación presentada.
 - Grado de satisfacción de la colaboración con la ciudadanía.

2. Indicadores de resultado

Partimos de la idea de que la participación ciudadana, cuando se desarrolla en condiciones óptimas de diseño y calidad, mejora la calidad de los servicios que ofrece la Administración Pública. Así, se hace necesario que la propia Administración valore la calidad de los productos resultantes de los procesos participativos:

- Sobre la solución al reto planteado:
 - Efectividad de la solución planteada en el proceso de cocreación con ciudadanía.
 - Existencia de un documento público que resuma los acuerdos alcanzados.
 - Calidad del briefing de contratación o documento de producto resultado del trabajo con ciudadanía.
- Sobre la colaboración:

- Grado de satisfacción del resultado de la colaboración del personal interno con la ciudadanía y viceversa.
- Sobre cambios en la cultura interna:
 - ¿Se han producido cambios en la forma de gestionar proyectos internamente?
 - ¿Se han producido cambios en procedimientos administrativos (por ejemplo, en el área de Contratación)?
 - ¿Se han producido cambios en la carta de servicios?
 - ¿Algunos de estos cambios se han trasladado a otras áreas de la misma AAPP?