

Cultura de la participación

The culture of participation

Teresa PUIG GALLACH¹

Fecha de Recepción: 23-07-2004

Fecha de Aceptación: 30-09-2004

RESUMEN

Cada vez los ciudadanos son más exigentes con el sistema democrático y con la participación. Ya no es suficiente tener discurso al respeto o iniciar procesos de participación ciudadana. No basta con ser informados, sino que se espera de los gobiernos que faciliten la corresponsabilización, desde la consulta previa a la toma de decisiones a la gestión de servicios. Para dar este paso hace falta que además del discurso y la práctica se garantice la asunción de los valores, los hábitos, las actitudes y las aptitudes correspondientes, en definitiva que se asuma la cultura de la participación.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, Cultura de la participación, Democracia.

ABSTRACT

Citizens are more and more demanding with the democratic system and participation. Having a discourse about this matter or starting citizen participation processes is no longer enough. Being informed is not enough either, but also it is expected from governments to facilitate joint responsibilities, from previous consultation to decision taking and service administration. To go ahead, assumption taking on values, habits, attitudes and skills have to be guaranteed besides, discourse and practice. Definitively culture of participation needs to be assumed.

KEY WORDS

Citizen participation, Culture of participation, Democracy.

¹ Jefa del Departamento de Relaciones Ciudadanas. Ajuntament de Badalona.

Los algo más de veinticinco años de democracia que llevamos en estos momentos han dado frutos en el desarrollo de la participación en el marco de las políticas, especialmente en la política local. Muchos años los dedicamos a construir discurso, demasiados seguramente, hasta que hubo un momento en que se intuía un agotamiento de éste si no dábamos un paso importante en la concreción, en la plasmación en actuaciones que ejemplificaran e hicieran comprensible el concepto de participación que tanto había llenado discursos electorales.

Y se ha ido haciendo, y se está haciendo este proceso de concreción del discurso con la definición de metodología, con la implantación de prácticas de mecanismos de participación ciudadana que están previstos en los antiguos reglamentos (viejos en tan sólo diez años). Y hemos iniciado la segunda "ronda" de reglamentos, con los procesos de renovación de los que se aprobaron a finales de los ochenta, primeros de los noventa. Seguramente este envejecimiento rápido es sintomático en un sistema vivo, experimental, que va creciendo, enriqueciéndose y modificándose a partir de la experiencia.

Hoy, después de 25 años, contamos con un discurso asumido desde todos los colores políticos —interesante análisis comparativo pendiente de hacer— porque todos han visto en este tema una oportunidad de aproximación y fidelización, con reglamentos y prácticas que van haciendo experimentos y que intentan ir demostrando que la participación no es solo un concepto utilizado para conseguir votos, sino que se concreta en otra forma de hacer política.

Pero en esta trayectoria hemos descuidado trabajar el fondo. Ahora, después de la práctica, nos damos cuenta que hemos ido creando apariencia (discurso,

práctica) pero no hemos ido creando "cultura". Y en esto se apunta una nueva línea de trabajo fundamental que se ha de desarrollar en paralelo a la revisión del discurso y a la realización de prácticas, pero dedicándole suficientes medios, pues hemos de superar el "destiempo" que llevamos en el tema y conseguir introducir la "cultura de la participación" en el substrato de la política.

En todos estos años, y en la línea de desarrollo de políticas de participación, se ha ido evolucionando en busca de las formas organizativas necesarias para ejercer. Hemos convivido con los momentos de auge de las políticas integrales, hemos asumido el discurso de la transversalidad... Hemos pasado de la creación de concejalías de participación ciudadana concebidas como unidad orgánica encargada de organizar las acciones participativas del gobierno, a la disolución de las mismas alegando que la participación no es una actividad o un programa sino un modo de hacer política y hacer ciudad que se ha de desarrollar desde toda la organización. De la acción directa a los programas de promoción de la participación interna y ciudadana.

Cuando hemos trabajado para la transversalidad y la promoción, estábamos iniciando el camino que nos hace necesario aprender a crear y transmitir cultura de la participación.

CULTURA DE PARTICIPACIÓN

¿De qué estamos hablando? ¿Cuál ha de ser la cultura de la participación? ¿Cómo analizar la cultura actual para poder detectar los déficits existentes y lograr transformar la cultura existente en una cultura participativa?

Nos falta consenso en la definición de cual ha de ser la cultura de la participación.

Nos falta metodología para hacer el análisis que nos permita conocer dónde estamos y qué transformaciones hemos de hacer para acercarnos al modelo teórico de la cultura de la participación.

Hablamos de **participación** como espacio relacional donde interactúan diferentes agentes para aportar, cogestionar, corresponsabilizarse, del desarrollo de un proyecto.

Cuando hablamos de **participación ciudadana** nos referimos a la participación en el desarrollo de la ciudad. Es una participación que se desarrolla dentro del marco de ciudad y por tanto se basa en la condición de ciudadanía. Los agentes son en este caso los ciudadanos, desde diferentes condiciones —asociados, individuales, usuarios, clientes, gestores, emprendedores...— y los gobiernos —el local y los supralocales— y, en consecuencia, las administraciones correspondientes.

Como "**cultura**" asumo la definición que Francisco Longo usó en el 2002 en su Ponencia del I Congreso Catalán de Gestión Pública, cuando trató el tema de la "cultura organizativa" que definió como "conjunto de reglas informales, modelos mentales, percepción de lo que es adecuado en cada caso y pautas de conducta resultantes".

Tenemos pues, por la participación, dos subsistemas:

- Ciudadanos
- Gobierno y administración

Desde la cultura, dos subculturas:

- La cultura ciudadana
- La cultura del gobierno y la administración (cultura de la organización).

Los ciudadanos por una parte y el gobierno y la administración por otra son los actores intervinientes en el espacio relacional de la participación ciudadana,

cada uno de ellos son un subsistema y cada uno de ellos tiene su cultura.

En el momento en que nos planteemos trabajar la cultura de la participación debemos analizar las dos culturas: ¿Cómo entienden los ciudadanos su papel en la democracia? ¿Cómo visionan la participación? ¿Qué hábitos tienen? ¿Qué actitudes?, ¿Cómo entienden la participación los políticos? ¿Qué actitudes tienen en las prácticas participativas? ...

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El **parteneriado** es un concepto básico en participación. Dicho de otro modo, la participación es cosa de dos. Y necesitamos que los dos tengan la voluntad de debatir, escuchar y atender, que sean competentes, que estén preparados, que dispongan de la información necesaria y de las capacidades necesarias para ejercerla.

En participación ciudadana uno de los **parteners** es la ciudadanía y, sin olvidar otros aspectos, la capacidad de ésta para la participación será decisiva.

Los ciudadanos aportan sus percepciones de las necesidades y oportunidades que posibilita el proyecto desde su profesionalidad, o desde su dedicación voluntaria. En la mayoría de casos desde su "sentido común". Precisamente la diversidad de los puntos de vista es un gran valor en cualquier experiencia de participación.

Los ciudadanos han ido "creciendo" con el tiempo de democracia. Hoy contamos con un alto grado de madurez. Y también con un alto grado de paciencia y tolerancia que hace posible la convivencia. Pero también este crecimiento hace posible en estos tiempos, a pesar de la paciencia y la tolerancia, que el ciudadano ponga límites y condiciones a los artis-

tas titulares del sistema democrático: los políticos. Recientemente hemos tenido una experiencia relevante de ello. Relevante por importante geográficamente hablando y por sus consecuencias. Pero cada vez más en realidades más micro, en las ciudades, vamos teniendo experiencias que ponen límites, condicionan y exigen de la democracia representativa.

El otro partener de la participación es el gobierno y la administración. De hecho, la administración, además de garantizar la legalidad, cumplirá con el mandato del gobierno. Por lo tanto, básicamente está en manos de los electos el definir qué políticas tanto internas de la organización como de servicios al ciudadano van a realizarse. Así pues deberá el gobierno definir el modelo relacional con los ciudadanos y en consecuencia la cultura de la participación. Pero del Gobierno y la administración hablaremos más adelante.

De los ciudadanos distinguimos dos tipos de participación. La participación representativa, a través de las entidades, y la participación directa.

De la participación representativa

Llamamos participación representativa aquella en la que los ciudadanos son representados a través de las entidades en los diferentes espacios de debate y decisión.

Este tipo de participación tiene ventajas como la capacidad de articular la vida social de la ciudad y la poder hacer llegar propuestas ya debatidas, ya estructuradas y trabajadas. Esto es en los mejores casos. Pero no siempre ocurre así.

Muchas veces asumimos la representatividad de las entidades sin ni querer analizar que es lo que de verdad hay detrás. Cuando estamos hablando de los órganos colectivos de participación como

son los consejos, la representatividad de sus miembros será un concepto básico para la legitimación de esta práctica democrática y participativa.

Para una participación representativa sana deberían de cumplirse los siguientes requisitos:

Democracia interna: Nos referimos a la renovación interna de las entidades, la representación equitativa de los diferentes colectivos, el ejercicio de los órganos colectivos de decisión... La práctica cotidiana, especialmente en las entidades pequeñas, nos presenta muchas veces la perpetuación de personas en los cargos directivos, así como la dificultad de penetración de otros colectivos (jóvenes, mujeres) en estos.

Representatividad: Es difícil en la práctica. Por falta de hábitos correctos que garanticen la información suficiente y con la antelación adecuada, muchas veces en los espacios de participación representativa hemos de suponer la representatividad de sus miembros a partir de la autorización más o menos explícita de la asamblea de la entidad, sin que en la mayoría de los casos los representantes no puedan más que aportar su visión y sus propuestas por falta de un debate previo interno en la entidad que representa.

Autonomía: Analizando el mapa asociativo desde este punto de vista detectamos un alto grado de vinculación de las asociaciones a los partidos políticos, así como una excesiva dependencia de los ingresos procedentes de la administración pública (subvenciones).

Cuando hablamos de vinculación a los partidos nos referimos a la vinculación de algunos de los miembros de juntas directivas, o, visto al revés, de cómo los partidos intervienen en el posicionamiento de sus militantes en las juntas de

algunas entidades. Esto conlleva a veces trasladar al seno de las entidades las negociaciones partidistas que se dan ya en otros espacios democráticos y a la vez dificulta la asociación de ciudadanos que no están dispuestos a participar en estas dinámicas.

Por otra parte, la excesiva dependencia de las subvenciones públicas limita su crecimiento económico y por tanto de servicios y actividades. No estimula la creatividad y sí, en cambio, condiciona los intereses y objetivos de la administración.

Capacidad de gestión: Participación quiere decir debatir, opinar, proponer pero también ha de poder decir gestionar. Si la gestión de servicios de carácter público (no servicios de titularidad pública) la entendemos como nivel máximo de participación esto requiere por parte de las asociaciones las capacidades suficientes para una gestión que garantice la calidad. Sin dejar de ver las entidades estructuradas y fuertes desde este punto de vista de que estamos hablando, la realidad, especialmente la local, nos enseña una gran muestra de entidades pequeñas, atomizadas, sin ninguna estructura de gestión que permita plantearse ser competitivo en el espacio de la gestión. De ahí la importancia de la coordinación/federación. Es impensable pretender la profesionalización de muchas de las entidades de una ciudad. Pero sí que hay un gran recorrido de posibilidades de fortalecerse a partir de la agrupación en entidades de segundo nivel y la constitución de figuras jurídicas que permitan ejercer la gestión desde un marco más competitivo.

Corresponsabilidad: Muy relacionada con el índice anterior, es la capacidad de ser corresponsable del desarrollo de un proyecto por parte de las entidades. La relación excesivamente derivada hacia la demanda a la administración correspon-

diente de ayudas para desarrollar el propio proyecto debería ir cediendo espacio a la relación de corresponsabilidad entre asociaciones y entre estas y la administración para la decisión, importante, y gestión del proyecto común. Digo *importante* en la decisión porque este es un factor de riesgo. Las asociaciones no han de ser el "ejército ejecutor" de un proyecto decidido, diseñado y concretado por la administración en el que sólo se reserva a la asociación el papel de gestionar la práctica del proyecto del mismo modo que no se puede usar la participación para la legitimación de las decisiones ya tomadas. Estos juegos malabares son los que a corto plazo generan dinámicas sociales y democráticas enrarecidas. Cuando anteriormente hablabamos de madurez también nos referíamos a esto. Las asociaciones, y por tanto los ciudadanos asociados en ellas, han de poder participar en la ejecución de políticas y proyectos pero también en su decisión y en su diseño.

DEL CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN

A pesar de que estamos hablando de los requisitos de las asociaciones para la participación representativa, buena parte de las responsabilidades de que estos sean factibles depende de las políticas de promoción de las asociaciones que desde los gobiernos se ejecuten. Un exceso de paternalismo y/o conservadurismo en las actuaciones que se realizan no significan promoción para las asociaciones sino el incremento de su dependencia e inmovilismo. Tenemos una asignatura pendiente: superar los modelos actuales de las subvenciones con otros instrumentos que comprometan a más largo plazo y sean más explícitos en cuanto a las condiciones y pactos para las dos partes, entidades y administración. Lo es también generar modelos de gestión de equipamientos públicos al servicio de las

entidades que comprometan y garanticen los resultados de actividades que justifiquen el uso de fondos públicos para su mantenimiento y utilización.

Es importante y urgente que revise-mos las políticas de promoción desde los puntos de vista del compromiso, el desarrollo de las entidades y la rentabilidad social.

De la participación directa

Si miramos los índices de asociación de nuestras sociedades, aún podríamos ser optimistas. Pero no es así si valoramos realmente cuantos de los ciudadanos asociados lo son realmente de forma activa. Si los procesos de participación se limitan a la participación representativa dejamos fuera de este derecho a la mayoría de la población. Todos tienen los derechos (de petición, de información, de audiencia...), los mecanismos que existen son para todos (oficinas de información y atención ciudadana, el correo electrónico ciudadano, las audiencias públicas, buzones de quejas y sugerencias,...), pero una pequeña parte de ciudadanos acceden a ellos.

Muchas de las posibles causas del no-acceso tienen su origen en las condiciones socioculturales de la población que puede provocar tanto la falta de necesidad (motivación) como las dificultades mecánicas que pueden impedir el uso de los mecanismos de participación establecidos.

Índices importantes para la valoración de la participación directa pueden ser:

Motivación para conocer y para proponer: Y nos referimos con ello a la necesidad e interés por conocer, por tener información, por valorar. También nos referimos a la capacidad de saberse poseedor del derecho de proponer, sugerir,

quejarse... Para ello son importantes tanto actuaciones de pedagogía social dirigida a todos los niveles de la población como la correspondencia, el dar seguridad al ciudadano de que aquello que propone es atendido, escuchado y contestado.

Calidad en los servicios. Refiriéndome a los servicios de atención al ciudadano así como en los medios de comunicación propios del municipio, incluidos los digitales, hace falta garantizar la calidad para que estos sean realmente útiles en cuanto a contenidos. Si queremos que el ciudadano se interese por conocer, los canales de información le han de facilitar contenidos interesantes para él. En la administración hay aun mucha tendencia en organizar la información por centros de gestión, por funciones y no por "hechos vitales", según interés para el ciudadano. Hemos de resaltar, no obstante, que la tendencia en las experiencias más novedosas de información digital están implantando este segundo criterio de clasificación. También es necesario garantizar la calidad del servicio en cuanto al compromiso de la respuesta y la atención que incluye evitar las demoras (tanto si la atención es presencial o no), y la adecuación de las respuestas.

Accesibilidad. Dentro de este índice podemos contemplar desde la necesidad de la proximidad de los servicios, a su accesibilidad física, a la adecuación de los canales utilizados a las características de la población a la que se dirige la información y el mecanismo de participación.

Mecanismos para la participación directa son los medios de comunicación para garantizar la información, los buzones de quejas y sugerencias para hacer posible la proposición, las oficinas de atención al ciudadano, las audiencias públicas, las consultas populares, los

referendums..., y ahora se inicia el camino de la democracia digital.

La democracia digital es una oportunidad para llegar mejor y a muchos más ciudadanos. O al menos lo podrá ser. Es una oportunidad para la participación directa. Las nuevas tecnologías nos facilitan canales de información y de comunicación (páginas web, listas de distribución, foruns, chats,...) más personalizados e inmediatos. Pero la introducción de estos nuevos mecanismos requiere tiempo, al menos para garantizar el acceso a ellos de colectivos importantes que en estos momentos no están preparados para hacerlo. Por esta razón, las políticas de participación no pueden dar la espalda a esta realidad y en todo caso, han de trabajar los mecanismos participativos digitales conjuntamente con los tradicionales y a la vez trabajar en programas cuyo objetivo sea la disminución de la brecha digital (formación para colectivos, red de puntos públicos de internet,...).

Gobierno y administración al servicio del ciudadano.

Iniciemos este apartado retomando el tema de las responsabilidades. Es función de la tecnocracia de la administración garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente. Es función del gobierno, además de cumplir con esta legalidad, la de hacer políticas. Políticas internas y de prestación de servicios. Es decir, definir y poner los medios posibles y necesarios para que los servicios sean prestados con las características por las que el propio gobierno haya optado políticamente. La prestación de servicios es precisamente la función que distingue a una administración moderna. El modelo de la administración prestadora de servicios nace con la democracia en nuestro país y la necesidad del desarrollo del estado del bienestar. Debemos buscar los modelos de gestión que hagan posible

desde la eficacia y la eficiencia la prestación de los servicios, más en un entorno local donde los recursos son limitados. Cómo se desarrolle la servucción de los servicios es competencia del gobierno y su capacidad de gestión. Decisiones de cómo distribuir los recursos humanos y económicos en la organización condicionan y definen los contenidos y las características de los servicios y, a su vez, condicionan y definen la cultura de la organización.

De la proporción en una administración de los ingredientes de "garante" o de "prestadora de servicios" podemos deducir su capacidad de ponerse al servicio del ciudadano.

Cuando en cualquier acción administrativa predomina el interés procedimental al de eficiencia, transparencia, accesibilidad, etc. no podemos asegurar que estemos realmente al servicio del ciudadano.

En este apartado, quiero comentar dos citas:

La primera, el Juramento que hacían los nobles de la Corona de Cataluña-Aragón en el momento de nombrar al rey (según lo cita Pasqual Maragall en su libro "Els orogens del futur"):

"Nos, que cadascú som tant com vós i tots plegats més que vos, us fem rei a condició que respecteu els nostres furs i drets. I si no, no"

Es decir: "Nosotros, que cada cual es igual que usted y juntos somos más que usted, os hacemos rey con la condición de que respetéis nuestros fueros y derechos. Y si no, no."

Me parece una cita básica en democracia, salvando todas las distancias, especialmente cuando se trata de remarcar la voluntad de servicio de los gobier-

nos y la administración. En concreto quiero remarcar la última frase "I si no, no" que me parece de una gran fuerza.

Otra frase para la reflexión es la de Robert Peel como comentario a la caída de Luis Felipe de Francia: "Guizot creía tenerlo todo cuando tenía la mayoría legal, pero ignoraba que no se tiene nada cuando está enfrente la opinión pública".

De estas dos citas se deduce una actitud básica de los Gobiernos para la participación. Se deduce una determinada visión de los ciudadanos, no solamente como votantes, sino como quienes reciben las acciones de gobierno, quienes las valoraran, quienes deciden en la democracia representativa. Los dos ejemplos son un recordatorio de la población hacia sus gobiernos.

En el análisis y discurso de la participación ciudadana muchas veces se habla de la crisis de la democracia representativa. Los altísimos niveles de abstención y el grado elevado de desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes democráticos, han hecho aún más necesario el desarrollo de otras prácticas democráticas que desde el marco de la participación dieran lugar a que los ciudadanos, desde su madurez, puedan intervenir en el sistema político. Seguramente la solución esté en mejorar el propio sistema democrático representativo, desarrollando a la vez el sistema de la participación ciudadana.

De la administración, esta parte de la organización compuesta por técnicos y administrativos, necesitamos también que asuman las actitudes y visiones de ponerse al servicio del ciudadano porque, en la mayoría de los casos, serán ellos quienes atiendan y estén próximos al ciudadano.

La orientación para el servicio al ciudadano incluye dos vertientes:

Inputs: es la capacidad de escuchar, de considerar y atender las demandas de los ciudadanos

Outputs: es la generación de servicios que respondan a estas demandas.

Por esto, el gobierno deberá organizar la administración para que pueda atender los inputs (órganos y mecanismos de participación por las que recibir las propuestas y demandas) y los outputs (servicios y actuaciones).

Indicadores de la organización para la participación serán:

Transversalidad (el ciudadano como centro): para un gobierno y una administración al servicio del ciudadano necesitamos una organización que sepa poner al ciudadano como centro. Si nuestra prioridad es resolver las demandas de los ciudadanos, fruto estas de sus experiencias vitales, debemos aplicar la transversalidad como forma de organización. El ciudadano no vive su vida de forma compartimentada por funciones. Vive la necesidad como un todo y en la mayoría de veces con los diferentes aspectos interdependientes. Lo importante no han de ser los diferentes órganos y su supervivencia sino los resultados de cara al ciudadano. Y éstos sólo serán coherentes desde la transversalidad. Ya hay formas de organización experimentadas que responden a este principio y son las administraciones más competentes y adaptadas las que las están asumiendo.

Respeto (mínima molestia): Ciudadano en el centro y sobretodo "respeto" a sus capacidades, a sus características socioculturales y económicas, a su tiempo, a sus conocimientos... Su tiempo también es importante. Si incorporamos este principio como básico hemos de organizar nuestros servicios de forma que garanticen este respeto, hemos de pensar en servicios próximos, accesibles,

comprensibles, ágiles en el tiempo para generar la mínima molestia a los ciudadanos. La administración está a su servicio.

Actuaciones en los que está prevista la participación: ¿Qué estructura de órganos para la participación está en funcionamiento? ¿Se han implantado memorias participativas en expedientes de gestión presupuestaria, en expedientes urbanísticos...? ¿Qué canales para los inputs están previstos? ¿Cuántos servicios son gestionados por asociaciones? ...

Transparencia sin jugar a la demagogia: ¿Qué información se facilita? ¿Qué tal la accesibilidad a esta información? No basta con cumplir los preceptos legales de publicación en diarios oficiales. En general la población no accede a ellos. No basta con dar sólo la información que interesa y no mucha —...no sea que...— y cuando interesa al gobierno. El ciudadano quiere sentir que forma parte del proyecto no que se le usa para legitimizar según que decisiones cuando interesa.

Habilidades, actitudes de los políticos y técnicos. Capacidad de gestionar los instrumentos de participación: Para gestionar los mecanismos de participación hace falta tener aprendidos los valores y las actitudes propios de la cultura de la participación. También es necesario conocer técnicas de dinámicas de grupos, de dirección de reuniones..., que faciliten la eficacia de la participación: La capacidad de promover el **consenso**, de posibilitar conclusiones, de facilitar el **debate**, de facilitar la **información** necesaria y suficiente...

Ciudadanos y gobiernos pueden vivir como un lastre la participación ciudadana cuando esta es vivida como un estorbo y una pérdida de tiempo. Como acciones "políticamente correctas" pero faltas

de calidad y rigurosidad. Para que esto no ocurra hemos de ser capaces de conseguir **concreción** en los análisis y en las propuestas. Hemos de superar los estadios y los espacios que faciliten la exhibición "verborreica" tanto de políticos como ciudadanos.

Los ciudadanos y gobiernos han de poder ver resultados concretos de las acciones de participación. De los debates y las conclusiones hemos de pasar a los **resultados**. Que las propuestas debatidas y aceptadas se conviertan en acciones del proyecto y que se ejecuten.

Podemos movernos en diferentes niveles de debate, más o menos estratégico, pero incluso en este último hace falta definir tiempos y fases de mas a menos inmediatas que permitan a todos constatar resultados a su dedicación.

Tenemos una asignatura pendiente en muchas de las prácticas participativas: la vinculación. La mayoría de los mecanismos que usamos son de carácter consultivo y sus resultados, por tanto, no son vinculantes. Este hecho continúa dejando muchas veces la participación en entredicho. Los ciudadanos, después del esfuerzo personal y colectivo que significa la participación, no están seguros de que su aportación sea recogida. Por otra parte, como en los ejemplos de las citas comentadas, qué político puede permitirse hacer caso omiso de las conclusiones de los procesos participativos?. Podrá, en todo caso, no promover las practicas y procesos, pero una vez impulsado, el coste político de la no-respuesta es muy alto.

Mientras el tema de lo vinculante no se resuelve, debemos potenciar aquello que la ley nos permite: la elaboración de informes resultantes de los procesos de participación para formalizar y dejar constancia de las conclusiones y forzar así la concreción.

Invertir en el "no": A los ciudadanos les molesta no recibir respuesta, no sentirse atendido y escuchado. Si ha tenido la posibilidad de participar, de proponer, de debatir, de justificar sus propuestas pero por decisión de la mayoría o ejerciendo el Gobierno su responsabilidad no son aceptadas sus aportaciones, aceptará las decisiones. Hemos de invertir esfuerzos y tiempo en explicar especialmente las razones de las respuestas negativas. El sentido común de los ciudadanos garantizan que es mejor el "no" en la respuesta justificada que el silencio.

Políticas al servicio de la participación (RRHH, económicos...): Hablar y prometer servicio al ciudadano, participación, proximidad..., y no gestionar la organización para este fin es ir creando una esquizofrenia que a corto plazo nos va a dejar en entredicho. Si los recursos humanos, económicos, los sistemas de información, es decir, las políticas internas de gestión de fundamento, no se dedican lo suficiente y en coherencia a garantizar los servicios de proximidad y atención, si no son coherentes con las promesas políticas, no tardaremos en prestar servicios de poca calidad que pueden acabar generando más quejas que satisfacciones. Son muchas las administraciones en las que los puestos de atención al ciudadano no son precisamente de los más ponderados, en las que sus plantillas son precarias en cantidad y en condiciones. Hacer virar la administración al servicio del ciudadano significa también dedicar los recursos necesarios para la correcta prestación y atención según los principios de proximidad, accesibilidad, agilidad y respeto.

En definitiva, un gobierno y una administración al servicio del ciudadano ha de basarse en la reconsideración del poder. Volviendo a las citas mencionadas, hace falta recordar que el ejercicio del poder, en el sistema democrático, si bien una vez elegidos sus representantes en las

urnas, recae en los electos, estamos en una situación "de prestado". La participación significa así compartir este poder. Es necesario replantearse el papel de unos y otros: de los ciudadanos y de los gobiernos. Y no perder nunca de vista que estos últimos están siempre delante de la "opinión pública".

PARTICIPACIÓN INTERNA

Concentrémonos ahora en la cultura de la organización. Esta claro que corresponde a los gobiernos y a la administración que dirigen ejecutar las políticas de promoción de la participación. De ellos dependerá la implantación de acciones que crean el espacio para el ejercicio de la participación, de ellos depende también el crear la confianza necesaria para que los ciudadanos participen, de trabajar desde la transparencia y la accesibilidad, y de ellos también depende la realización de políticas de promoción de las asociaciones.

En este espacio se hace sumamente necesaria la asunción de la cultura de la participación por parte de toda la organización, de sus valores y sus actitudes que ha de permitir que desde cualquier punto del servicio, desde la planificación, la dotación y la atención se actúe bajo los principios de participación.

Está claro que no podemos esperar que cada uno de los trabajadores municipales asuman actitudes participativas en su relación con el ciudadano si internamente no vive la participación como forma de cultura de la organización.

¿Cómo transmitir, por tanto, esta cultura? ¿Cómo impregnar la organización de cultura de participación?. No vale solamente con el discurso. Ha de explicitarse en los hechos, en las priorizaciones de todas las políticas internas: la dotación de RRHH, la comunicación interna, las metodologías de toma de decisiones,...

Hemos de comunicar cuales son los fundamentos para pasar de una organización orientada al proceso a una orientada al ciudadano, para la prestación de servicios y para el gobierno y la gestión de la ciudad desde y para el ciudadano.

Para todo esto será básico:

Que los equipos técnicos y administrativos se sienten seguros en sus puestos de trabajo, lo que significa reconocimiento del trabajo bien hecho y de la implicación profesional, significa posibilidad de participar en la toma de decisiones, circuitos de comunicación formales y transparentes, accesibilidad a la información...

Desconcentración de la decisión y la gestión, es decir, dar contenidos a los puestos de mando de la organización lo que significa también dar la autoridad suficiente para ejercer su espacio en la organización y valorar la pluralidad y la capacidad de relación con el entorno. De cual sea el modelo organizativo en este sentido podemos tener organizaciones que miran y trabajan para la cúpula jerárquica o organizaciones que, respaldadas por los jefes, trabajan para el ciudadano.

Relacionado con los puntos anteriores, necesitamos de **organizaciones planas**, capaces de adaptarse continuamente a la demanda y a la vez muy transversales para poder responder integralmente.

Organizaciones más profesionales que burocráticas, es decir, que se prime la aportación profesional a la mejora continua, que se trabaje para la excelencia, que se evalúen los resultados en la prestación del servicio, garantizando la legalidad y el cumplimiento del proceso administrativo pero entendiéndolo como requisito indiscutible no como objetivo ni fin en si mismo.

Además de la seguridad y confianza que anteriormente apuntamos es necesario que la **planificación sea un valor básico en la organización** para facilitar que cada uno de los profesionales pueda situarse en la empresa y en el proyecto, lo que facilitará su creatividad, aportación y compromiso. Es necesaria la claridad de los objetivos.

Es indiscutible la necesidad de demostrar con hechos la opción del gobierno y la organización. Solamente cuando las voluntades expresadas verbalmente son plasmadas en acciones como la dotación de recursos humanos adecuados a la prestación de cada servicio, la dotación de recursos económicos y la autorización de las acciones participativas des del liderazgo del gobierno la organización entenderá que la opción por el servicio al ciudadano se ha hecho. Deberemos, además, hacer un trabajo intensivo de comunicación y aprendizaje de los contenidos de la cultura de la participación. El debate sobre los conceptos para elaborar un consenso sobre su significado que nos permita compartir la visión y la misión del estado relacional es básico para poder impulsar la participación de forma transversal desde toda la organización y desde la cultura de la participación. En concreto, también la participación ha de estar presente en los programas de formación y comunicación interna.

A modo de resumen, podemos traducir lo expuesto en este artículo en el siguiente esquema (página siguiente):

Tomémonos estas palabras como un inicio de un debate. Son sólo intuiciones a partir de la práctica, a las cuales, estoy segura, falta mucho de rigor científico. Hagamos prácticas de participación y construyamos entre muchos el mapa conceptual de la cultura de la participación.

	Entidades	Ciudadanos	Gobiernos
CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN			
	Participación representativa	Participación directa	Cultura de la organización
valores	Democracia interna		transversalidad transparencia
actitudes	Corresponsabilidad Autonomía	motivación	respeto
aptitudes	Representación	Accesibilidad	capacitación técnica
habilidades	Capacidad de gestión Promoción	Calidad de los servicios	invertir en el no coherencia en la gestión participación interna -seguridad -desconcentración -organizaciones planas -organizaciones profesionales -planificación acciones participativas