

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL – EL CASO DE VILANOVA I LA GELTRÚ.

Suzana Dias Rodrigues de Oliveira¹

Universidade Federal de Viçosa
suz.dias@gmail.com

Alan Ferreira de Freitas²

Universidade Federal de Viçosa
freitasalan@yahoo.com.br

José Ricardo Vitória³

Universidade Federal de Viçosa
josericardovitoria@yahoo.com

RESUMEN: Para ejemplificar uno de los esfuerzos de participación ciudadana en el ejercicio de la democracia, este trabajo presenta la experiencia de Vilanova i la Geltrú (España) que desde finales de los 70 integra en su gestión la participación ciudadana como soporte para la toma de decisiones. El objetivo es describir cómo tal participación se realiza en esta ciudad y cuáles los esfuerzos más importantes realizados para lograr una mayor equidad dentro de su sistema. Para ello, fueron utilizados datos de investigación documental, además de entrevista semiestructurada y aplicación de cuestionario con algunos actores de este sistema. Los resultados muestran que en los últimos años fueron implementados importantes mecanismos de participación a fin de agregar el ciudadano individual, lo que contribuye a dar voz a más ciudadanos dentro de las políticas locales, acercando más aún los objetivos de la administración a la realidad de la comunidad.

Palabras clave: Participación, Gestión Pública Local, Equidad de participación.

ABSTRACT: In order to exemplify some efforts for citizen participation on the exercise of democracy, this work presents the experience in Vilanova i la Geltrú (Spain), which since late 70's integrates the participation of citizens on public management as a support for decisions taking. The objective is to describe how that involvement is reached and what the main efforts in order to achieve high equality are. In order to accomplish that, extensive desk research as well as semi-structured interviews and surveys with some of the main actors of that system took place. Observed results show that important participation mechanisms have been implemented during the last years, enabling citizens' empowerment, contributing for aggregating their beliefs regarding public local policies while putting together both public administration goals and community reality.

Keywords: Citizens' participation, Local public management, Participation equity.

¹ Licenciada en Administración de Empresas y Ciencias Económicas por la Universidade Federal de Viçosa.

² Licenciado en Gestión de Cooperativas, Maestro y Doctor en Extensión Rural por la Universidade Federal de Viçosa. Actualmente es profesor adjunto del Departamento de Administración y Contabilidad de esta universidad.

³ Doctorando, Maestro y Licenciado en Administración por la Universidade Federal de Viçosa. Trabaja en las líneas de investigación "Políticas Públicas y Sostenibilidad (PPS)" y "Turismo Cultura y Ocio (TCL)".

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GESTIÓN LOCAL Y EQUIDAD

La participación ciudadana, entendida como la intervención de los agentes sociales en el curso de las actividades públicas (Brasil, 2004: 37), ha sido protagonista de diversos estudios y prácticas en las últimas décadas en los territorios democráticos. Este fenómeno puede ser explicado en parte por las nuevas necesidades y aspiraciones de una sociedad más compleja y globalizada que se tiene actualmente, la cual ha puesto en marcha una nueva perspectiva del ejercicio del poder (Expósito, 2013: 361-362).

Esta nueva visión vino a lo largos de los años de la Era Moderna, no tan sólo tras periodos dictatoriales o gobiernos represores como también porque la democracia, a pesar de sus avances, todavía no se ve inmune de quedarse a servicio de intereses particulares, hecho que ha generado una creciente ola de desconfianza y escepticismo hacia a la gestión pública y, principalmente, hacia a los representantes políticos (Baquero, 2001).

Además de eso, el modelo burocrático, integrado a la gran mayoría de los países y creado con el objetivo de defender a la sociedad contra el poder arbitrario de quién está en el poder (Sarturi, 2013), aunque sea basado en la imparcialidad, el profesionalismo y la racionalidad, también ha sido foco de duras críticas por su presumida ineficiencia, morosidad, estilo autoreferencial y desplazamiento de las necesidades de los ciudadanos (Osborne y Gaebler, 1994).

Así que se ve presente hoy en día dos crisis: la representativa y la burocrática. Por estos motivos se hicieron cada vez más relevantes dentro de la administración pública los modelos de gestión que utilizan mecanismos de participación ciudadana, principalmente aquellos que permiten la participación directa, por la cual el ciudadano puede realmente decidir o bien influir en la toma de decisiones en el ámbito público, pues se presentan como una nueva alternativa para una gestión pública más transparente y eficaz (Milani, 2008).

A pesar de Bobbio (1986) sostener que, en sociedades complejas como las actuales, es algo materialmente imposible que todos los ciudadanos decidan sobre todo, ya que difícilmente todos ellos podrían estar reunidos en cualquier momento para administrar la cosa pública. En contraposición, todavía se ve actualmente una creciente defensa de la ampliación de la participación ciudadana en el ámbito público. Por ejemplo, Pindado (2008) defiende que formalizar la participación en la gestión pública, haciéndola parte del proceso de toma de decisiones, es muy importante para obtener una gestión más eficiente y justa. Y para Dagnino (2004), el proceso de participación en la gestión pública amplía las posibilidades de relación entre el gobierno y la sociedad civil, lo que permite aproximar más aun las acciones estatales con las demandas reales de los vecinos. Así que, a pesar de las limitaciones del sistema participativo es fuerte su defensa, pues se refiere al fortalecimiento y la democratización de la sociedad y también del Estado, así como a la redefinición de las relaciones entre ellos bajo el ángulo de la propia sociedad (Brasil, 2004).

En este labor, en general, ha sido el ámbito local quién adquirió especial significación en el reto de llevar a cabo la participación en la gestión pública, pues por su proximidad a los ciudadanos se volvió un adecuado espacio para desarrollar esta participación (Gutiérrez, 2012), especialmente en el intento de direccionarla hacia a una efectiva participación directa, a través de los más diversos instrumentos y mecanismos incorporados con el paso del tiempo.

En España, de hecho, la Constitución Española de 1978 (Generales, 1978) confiere a los municipios autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 y art. 140 de la CE), lo que les permitió que fueran “instituyendo, unos más y otros menos, instrumentos y mecanismos que han contribuido, con mayor o menor éxito, a la articulación de la participación de los ciudadanos en la vida pública local” (Gutiérrez, 2012: 384).

Sin embargo, en la misma medida en que se desarrolló esta instrumentalización en el ámbito local y los niveles superiores, surgieron también nuevos retos y dilemas, como la creciente

preocupación en identificar *¿quiénes son de hecho los ciudadanos que participan y de qué forma lo hacen?* A estas interrogativas Font et al. (2012: 115) contestó que, por diversas razones, “el modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno.” Este hecho, en cierta medida, señala la existencia de una disparidad entre los ciudadanos que desean participar, pues una gran parte de ellos no están introducidos en determinado grupo o asociación civil.

Cuanto a este sesgo de la participación, Colino (2002: 7) explica que por más ventajas que se tengan en un sistema participativo, estas mismas “pueden convertirse en inconvenientes relacionados con la equidad si consideramos la representatividad de los instrumentos participativos como un criterio de buena gobernación democrática”. Eso porque las iniciativas de participación requieren una inversión intensa en tiempo y recursos, además del hecho que sólo una parte de la ciudadanía se encuentra suficientemente organizada. De modo que un conjunto de ciudadanos acaba por monopolizar el espacio de participación y, por lo tanto, otros ciudadanos individuales quedan excluidos del proceso, en ocasiones, sistemáticamente (Pratchett, 2000 apud Colino, 2002: 7). Así que se juzga importante encontrar nuevas prácticas que incluyan el ciudadano a título individual en los sistemas participativos de modo a disminuir esta desigualdad de participación.

Para ejemplificar uno de estos esfuerzos, este trabajo propone presentar la experiencia de la ciudad de Vilanova i la Geltrú, en la provincia de Barcelona (España), que desde finales de los 70 integra en su gestión la participación de la población como un cuerpo de soporte para la toma de decisiones y en los últimos seis años ha impulsado la participación individual de los ciudadanos a través de nuevos mecanismos. De este modo, el principal objetivo de este trabajo es describir cómo la participación social se realiza en esta ciudad y cuáles los esfuerzos más importantes realizados para lograr una mayor equidad de participación dentro de su sistema.

El hecho de estudiar el caso de Vilanova i la Geltrú es válido para uno pensar en los procesos de participación en general, ya que permite generar aprendizaje y conocimiento de buenas prácticas de este proceso. Así que conocer las peculiaridades de estos procesos participativos, con la finalidad de revelar elementos importantes para la discusión de la aplicación de la formulación de políticas públicas más participativa es lo que justifica la importancia de la comprensión de cómo es la participación en esta ciudad.

Para lograr alcanzar los objetivos de este estudio, esta investigación está dividida en cuatro partes: además de esta introducción de base teórica sobre el tema, en la segunda parte se presentan los procedimientos metodológicos, luego, en la tercera se describe la participación ciudadana en la localidad de Vilanova i la Geltrú, destacando sus mecanismos más importantes, especialmente aquellos que han contribuido de algún modo para una mayor equidad de participación en los procesos, además de señalar los principales aspectos de este sistema; y, por último, se finaliza esta investigación con las reflexiones finales a modo de conclusión, así como sugerencias para futuros estudios.

II. METODOLOGIA

Esta es una investigación cualitativa y de naturaleza descriptiva, que se llevó a cabo entre junio y diciembre el año de 2015 en el municipio de Vilanova i la Geltrú (Vilanova, en adelante). Sin embargo, algunas discusiones llevaron en cuenta hechos ocurridos entre los años 2016 y 2017, con el fin de actualizar algunos de los datos levantados en 2015.

Para lograr los objetivos de este trabajo fueron utilizados datos secundarios procedentes de la investigación documental basada en informes y documentos facilitados por el Ayuntamiento

de Vilanova además de noticias de periódicos locales, con el objetivo de entender cómo funciona y cómo está instituida la participación ciudadana en esta ciudad.

Sin embargo, para detallar y observar para más allá de estos datos secundarios, fueron también obtenidos datos primarios a través de entrevista semiestructurada con la Jefa de Servicio del Departamento de Participación y Cooperación de Vilanova (Jefa de Participación en adelante) en conjunto con la Técnica de este mismo departamento (Técnica de Participación en adelante), además de la aplicación de cuestionarios a ocho residentes del barrio Armanyá, presentes en un día de reunión de la Alcaldía con los vecinos del dicho barrio.

Para el análisis de estos datos se ha elegido utilizar la técnica de análisis de contenido en su sentido clásico, definido por Berelson como “una técnica de investigación que busca una descripción del contenido manifiesto de comunicación de manera objetiva, sistemática y cuantitativa.” (Berelson, 1984 apud Campos, 2004) Por ello, las reflexiones presentes es este trabajo tendrán en cuenta, además de los datos levantados, los estudios académicos sobre el tema y la observación directa de los autores sobre el sistema participativo del municipio en estudio, pero sin hacer juicio del mérito de las acciones, para así mantener la imparcialidad natural de la investigación científica.

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VILANOVA I LA GELTRÚ

1. Los primeros años: de 1980 a 2000

La participación ciudadana en Vilanova i la Geltrú tiene sus raíces aún en el período Franquista cuando algunos ciudadanos, que antes ya eran participantes de organizaciones civiles, como las asociaciones de vecinos, empiezan a introducirse más en la política. De esta forma, con el fin del régimen autoritario, esos ciudadanos crean partidos políticos y son los primeros a formar parte del ayuntamiento en aquella época, entonces “los ayuntamientos se nutren de una gran cantidad de gente súper reivindicativa” (Jefa de Participación). Tal hecho llevó en ese período a la creación de los primeros Consejos de Participación de la ciudad: el Consejo Municipal de las Asociaciones de Vecinos, formado por las asociaciones de vecinos de los barrios; El Consejo de Cooperación, que trataba de todos los temas de cooperación a nivel local e internacional, que su creación fue fuertemente reivindicada por los ciudadanos de aquella época, que ya tenían gran fuerza política; Y luego se creó el Consejo Municipal Escolar, compuesto por todas las escuelas de Vilanova.

Se percibe aquí que la creación de esos consejos fueron iniciativas endógenas, creadas "de abajo hacia arriba", a partir de las reivindicaciones de los propios ciudadanos, lo que contribuye para que la sociedad civil perciba este espacio como un espacio propio y no como un instrumento de la administración pública.

Además, en este período, el Consejo Municipal de las Asociaciones de Vecinos tenía mucha fuerza política a nivel de ayuntamiento, porque estaba formado por las personas que vivían en los barrios, así, sabían lo que sucedía en el día a día de esos barrios. Eso ocurrió porque esas personas tuvieron el espíritu de cooperación y solidaridad bastante desarrollado entre ellos, principalmente, durante el franquismo, pues necesitaban el apoyo mutuo para poder resistir las represiones vividas de aquellos años. Esto llevó a la generación de una fuerte cultura de colaboración y participación entre los ciudadanos de Vilanova, lo que reflejó en los gobiernos locales de los años posteriores y que aún están presentes en los días actuales. Esas experiencias de cooperación, forzadas por el régimen dictatorial, hicieron emerger una especie de capital social que se volvió esencial para fundamentar nuevas experiencias de participación y de fortalecimiento de la democracia local.

A principios de la década de los 80, los consejos comenzaron a debatir sobre muchos temas y, tanto éstos como sus asociaciones, pasaron a ser polarizadores de las principales demandas de la ciudad. Con ello, en el mismo período, el Ayuntamiento Municipal creó el Departamento de Participación y Cooperación, lo que llevó al inicio de la institucionalización de la participación en la ciudad de Vilanova i la Geltrú.

Así que, en estos primeros años, el diálogo desarrollado entre la administración local de Vilanova y la sociedad civil estaba concentrado prácticamente sólo en las asociaciones locales, siendo que unas asociaciones tenían más poder político que otras, como era el caso de las Asociaciones de Vecinos. Otros estudios señalan que el mismo se pasaba en otras ciudades de España, como el ejemplo de Málaga y Córdoba, en que “en ambas ciudades se produjo una intensa relación entre asociaciones locales y gobierno municipal desde las primeras elecciones democráticas 1979 (...)”, conforme observado por Aguiar y Navarro (2000: 100-101). Según la Jefa de Participación eso es porque, en esta época, “estaba en boga proveer la participación a través de las asociaciones y los consejos municipales”.

Se puede observar que en este primer momento de la participación ciudadana en este municipio (de 1980 a 2000) no se tenía en cuenta todavía la opinión del ciudadano a título individual y apenas se desarrollaba nuevos cauces de participación, pues su sistema participativo contaba solamente con cuatro Consejos Municipales y una Mesa de Participación, creada en 1992 para tratar de la nomenclatura de las vías públicas. Hechos que en los años siguientes empiezan a cambiar, como será observado a continuación.

2. El marco jurídico de 2000 y los nuevos cauces hasta 2010

Tras dos decenios de la creación de los primeros consejos, se percibió la necesidad de crear un marco jurídico específico a esas experiencias de participación, a fin de dotar a los espacios de participación existentes de mejor organización y control, además de actualizar sus conceptos. Fue así que en septiembre de 2000 Vilanova aprobó su propio "Reglamento de Participación Ciudadana", habiendo sido adaptado a partir del modelo creado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en lo cual agrupaba las Leyes sobre participación que venían del Gobierno Español y del Gobierno de Cataluña, añadiéndole los aspectos singulares de la ciudad.

De acuerdo con el testimonio de la Jefa de Participación, dicha regulación fue muy importante para el municipio porque fue con este acto que el Ayuntamiento ha hecho público su compromiso con la participación ciudadana en el conjunto de la esfera pública y la vida colectiva de la ciudad. De hecho, el documento reconoce la importancia de la participación y del colectivismo, además de asumir el compromiso de buscar los mecanismos eficaces para promover la participación y darle el apoyo necesario (Vilanova i la Geltrú, 2000: 2).

Igual importancia fue dada por la autora Enriqueta Expósito que afirma que los reglamentos de participación ciudadana como este de Vilanova “son precisamente los que permiten, por una parte, superar la concepción clásica de la participación (...) y que consolidan una nueva concepción de la ciudadanía local en un sentido más activo: el ciudadano se convierte en un potencial actor e impulsor de las políticas del gobierno municipal” (Expósito, 2013: 379).

El Reglamento de Participación Ciudadana de Vilanova establece, define y regula los derechos a la Información y a la Participación a sus ciudadanos (art. 3 al 54) basado en el principio de asociación básica gratuita, el espíritu de cooperación y asociación, la profundización de la democracia, la promoción de la ética y la responsabilidad, la protección de los derechos y obligaciones, el derecho del ciudadano a participar en la toma de decisiones del gobierno local, entre otros. En el mismo sentido el documento también regula los agentes y los instrumentos existentes en la época, como las asociaciones civiles (art. 55 al 83), los Consejos de Participación Sectoriales y Territoriales (art. 84 al 112), los Núcleos de Intervención Participativa – NIP (art. 113

al 123) y el/la Defensor/a de la Ciudadanía (art. 124 y 125).

De este modo, a partir de 2000, la ciudad de Vilanova ha podido incrementar su sistema participativo con la creación de nuevos mecanismos instituidos en el dicho reglamento, de modo que, hasta 2010, este sistema contaba con: 08 Consejos Municipales, 02 Mesas de Participación y 05 Comisiones para los asuntos concretos; Encuestas de opinión pública, Referéndum y Consulta Ciudadana para obtener la opinión de los ciudadanos; además de los instrumentos de promoción de información a los ciudadanos, tales como el Servicio de Atención al Ciudadano y la Audiencia pública; y, por fin, la entidad del Defensor de la Ciudadanía para recibir las quejas y peticiones de la ciudadanía y defenderles de posibles abusos por parte de la administración local.

Tal marco legal corrobora la idea de Borja (2002) que establece que las demandas de los ciudadanos estarán más legitimadas y reforzadas si se basan en derechos legales. A pesar de este Reglamento no haber ampliado en gran medida los derechos ya constituidos en los ámbitos estatal y autonómico, así mismo fue un importante hito para intensificar la participación ciudadana en Vilanova, como se puede verificar más adelante.

3. El sistema participativo de Vilanova i la Geltrú después de 2011: nuevos pasos hacia a la equidad de participación

Para Borja (2002), la participación exige espacios públicos de deliberación, en los que las opiniones puedan ser generadas y confrontadas de modo que se logre, al final, llegar a una negociación entre sus interlocutores. Por esta razón, de acuerdo con Teixeira (2001), los mecanismos de participación se constituyen en importantes arenas de debate y de intercambio de experiencias entre los actores sociales, siendo reguladas por sus respectivos componentes. Así, por definición, son en estos espacios que los ciudadanos encuentran lugar para dar su voz sobre los asuntos del ámbito público.

En Vilanova i la Geltrú, como ya se ha visto anteriormente, fueron instituidos diversos mecanismos de participación, especialmente después del reglamento de 2000, que, aunque tengan diferentes formatos y objetivos, son igualmente importantes para la toma de decisiones de la gestión pública local, pues “de todas las sugerencias recogidas en ellos se extrae algo que puede ser tomado en cuenta por el agente político cuando se está tomando decisiones sobre el tema en cuestión”. (Jefa de Participación)

Sin embargo, aún durante la primera década desde la creación del Reglamento de Participación Ciudadana de Vilanova, mismo ya contando con un sistema participativo más madurado, la dirigente entrevistada relata que la participación en la ciudad en estos años seguía centrada fuertemente en la relación entre el gobierno y las entidades civiles locales, por lo tanto no se tenía muy en cuenta a los ciudadanos a nivel individual, a pesar su participación ya haber sido prevista en el citado Reglamento. Como consecuencia, en sus palabras, “se escuchaba casi siempre a las mismas personas, con las mismas demandas o sugerencias”. Por esta razón, se acercó a la necesidad de oír también otros ciudadanos, en este caso, los que no estaban vinculados a ninguna entidad.

Además de eso tal demanda no era exclusiva del Departamento de Participación y Cooperación sino que era también una reclamación de la sociedad, representada en este caso por la *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP), que en 2011 exigió del gobierno local que fueran incrementadas nuevas acciones de participación de manera que los ciudadanos sin afiliaciones e indistintamente también pudieran ser escuchados efectivamente.

Así que, con el intento de minimizar tal desigualdad de participación en su sistema y de modo a llevar a cabo esta importante petición de la comunidad, en este mismo año de 2011 fueron creados diversos dispositivos de participación, basados en el reglamento vigente, que incluyeron los ciudadanos a título individual, tales como los Procesos y Diagnósticos Participativos,

las Asambleas Municipales Abiertas (AMO)⁴, los encuentros con la ciudadanía (Alcaldía en los barrios, Sesiones Informativas y Audiencias Públicas) e incluso actividades para participación de los niños, además de la adición de nuevas acciones a los mecanismos ya existentes, como la creación de nuevas Comisiones y Consejos, que pasaron a admitir como miembros a cualquier ciudadano interesado en sus respectivos temas.

De modo a detallar un poco más el funcionamiento del sistema de participación en Vilanova i la Geltrú, a continuación se señalan algunos de los mecanismos más importantes vigentes hasta el presente, así como sus principales características, hechos y contribuciones para aumentar la equidad en los procesos participativos al incluir el ciudadano a título individual.

a) Órganos formales de participación ciudadana

Son aquellos espacios de participación considerados tradicionales, siendo los primeros en ser creados tras el término del período franquista. Hacen parte de estos espacios los Consejos, las Mesas y las Comisiones de Participación.

Específicamente los Consejos tienen como función principal discutir, informar y evaluar iniciativas municipales relacionadas con el sector que le afecta y también de proponer al Ayuntamiento de la ciudad iniciativas propias. Actualmente están vigentes ocho consejos municipales, creados a partir de la iniciativa de los propios ciudadanos y de composición muy variada, contando en su mayoría con un pequeño grupo de funcionarios del Ayuntamiento y por organizaciones formales relacionados al tema de cada consejo, siendo como excepción el Consejo Municipal de Cultura que es el único que tiene como uno de sus componentes la ciudadanía interesada a título individual, satisfaciendo a una reclamación de la comunidad para que incluyera estos ciudadanos en el cuerpo del Consejo.

De acuerdo con la Jefa de Participación, estos Consejos poseen gran importancia en el auxilio a la toma de decisión de la Administración local, pues es a la luz de sus sugerencias recogidas en las reuniones que el Ayuntamiento suele trazar sus políticas públicas de largo plazo.

En definitiva, en los últimos años los Consejos se convirtieron en importantes mecanismos de participación en los países en los que se establecieron, pero, como afirma Tatagiba (2002), todavía son ínfimos en comparación con su potencialidad de traer eficiencia a través de la participación de la población. Lo mismo se percibe en el caso de Vilanova pues, a pesar de tener la importancia anteriormente señalada, estos consejos están todavía establecidos como órganos consultivos en que sus decisiones pueden o no ser llevadas a cabo por el ejecutivo, así que en cierta medida tienen limitada actuación como instrumento de participación directa.

Ya las tres Mesas de Participación activas se asemejan a los Consejos Municipales, siendo encuentros de debate entre gobierno local y asociaciones o entidades relacionadas al tema de cada Mesa, pero se diferencian por no poseer un reglamento propio, el cual establezca sus propios miembros o su estructura. Además, su operación puede ser más informativa, deliberativa o incluso operacional, dependiendo del asunto a ser tratado. Para la Jefa de Participación, estas mesas son igualmente importantes, pues traen al debate temas amplios, que necesitan ser trabajados permanentemente, sin embargo, como visto, no abarca a los ciudadanos individualmente.

Por otro lado las Comisiones de Participación son formadas por el cuerpo técnico del Ayuntamiento y/o ciudadanos interesados en el asunto a ser tratado en cada comisión, con un formato menor que los Consejos o de las Mesas, cuyo objetivo es hacer un trabajo más concreto y de naturaleza más operacional. Actualmente están vigentes siete comisiones de participación, siendo tres de estas comisiones agregan como miembros ciudadanos a título individual.

Así por su naturaleza operativa y por ser constituidas deliberadamente para tratar de un

⁴ La sigla proviene del catalán: "*Assemblea Municipal Oberta*".

asunto específico, se puede concluir que las Comisiones, más que los Consejos y las Mesas, tienen un importante potencial de participación directa y, por estar compuestas en su mayoría por miembros de la ciudadanía, también contribuyen para la equidad en este sistema de participación.

b) Espacios participativos

Creados en los últimos seis años, estos espacios abarcan tanto los *Procesos Participativos* como los *Diagnósticos participativos*, en que las personas (individualmente o bien representando algún colectivo) son invitadas a “pensar juntas y a decir sus opiniones sobre proyectos concretos promovidos por la Administración Municipal” (Jefa de Participación).

Según el Ayuntamiento, una de las técnicas más utilizadas en el ejercicio de la participación en el municipio son los *Procesos Participativos*, que son entendidos como reuniones de discusión en grupo, donde los participantes intercambian ideas, definen, autoanalizan sobre la realidad a su alrededor, para así crear y producir soluciones de consenso, orientadas a transformar la realidad y, en última instancia, co-responsabilizar a los actores sociales involucrados.

A su vez, los *Diagnósticos Participativos* tienen por objetivo realizar una "fotografía" de la realidad actual, de forma a elucidar el panorama de la situación vivida por el objeto del diagnóstico. A partir de eso, es posible analizar su contexto de forma, no sólo de entenderlo, sino, principalmente, de identificar los puntos en que se debe actuar para mejorar tal situación.

En entrevista la Técnica del Departamento de Participación relató que una de las desventajas de realizar esos procesos es que ellos acaban ampliando más el tiempo de ejecución de los mismos y así, se vuelve más largo el plazo para entrega de los resultados a la población. Incluso así la técnica afirma que es muy importante realizarlos, pues de esa forma el gobierno estará seguro de entregar o ejecutar algo que va de encuentro con la realidad de la ciudad y con aquello que los propios ciudadanos ayudaron a decidir, es decir, se produce una corresponsabilidad en la toma de decisiones junto a la comunidad.

Aunque se conozca sus limitaciones, según consta en los documentos dispensados por el Ayuntamiento, desde 2005 han sido organizados varios procesos y diagnósticos de participación. Entre los más recientes – y que se destaca para fines de este trabajo – está el proceso de los *Presupuestos Participativos*, realizado al comienzo de 2017, en el cual el Ayuntamiento impulsó por primera vez una iniciativa para que la ciudadanía pudiera proponer y decidir cómo invertir 150.000 euros del presupuesto municipal de 2017. Así cualquier persona que ha querido, ha podido hacer propuestas relacionadas con el espacio público o sobre mejoras de equipamientos municipales hasta el límite de 30.000 euros.

Con un plazo de poco más de un mes para el envío de las propuestas, al final se obtuvo un total de 320 proyectos presentados, de los cuales se seleccionaron 61 que se ajustaban a los criterios fijados, siendo estos últimos los que han sido sometidos a votación popular. En su conclusión, al final han sido elegidas 08 propuestas, siendo que 05 de estas han sido elaboradas por ciudadanos a título individual, es decir, más de un 60% del total ganador⁵.

A pesar de esta iniciativa presentarse como un ejemplo de participación directa de los vecinos, en especial del ciudadano individual, los cuales pudieron de hecho influir y decidir sobre los presupuestos, hay que tener en cuenta que el montante fijado para este proceso es tan sólo un 0,21% del total de los ingresos del Ayuntamiento⁶ en 2017, es decir que la parte dispensada para la toma de decisiones de los ciudadanos en este proceso todavía fue considerablemente pequeña.

Además, de acuerdo con su informe oficial, solamente participaron de este proceso unos 3,4% del total de 55.997 personas mayores de 16 años empadronadas a la ciudad, las cuales

⁵ Más detalles sobre este proceso en el enlace <<http://participa.vilanova.cat/processes/7>>

⁶ De acuerdo con el Presupuesto Consolidado de 2017, disponible en <www.vilanova.cat/doc/doc_10629022_1.pdf>

tenían el derecho de votar en las propuestas presentadas. A pesar que para sus organizadores el número de participantes haya sido satisfactorio debido al hecho de ser el primer año de su ejecución, es posible concluir que todavía queda un margen importante que se puede trabajar de modo a ampliar esta participación en los próximos procesos, pues se cree que un aumento de la participación puede generar más propuestas válidas y de calidad, además de contribuir para el desarrollo del sistema participativo, caminando hacia a una democracia participativa de hecho.

c) Asamblea Municipal Abierta

La Asamblea Municipal Abierta (AMO) permite que tanto las organizaciones civiles como los ciudadanos a título individual⁷ puedan presentar propuestas sobre temas de interés público, discutirlos y, a continuación, votar en aquellas que han sido consideradas de mayor prioridad, para que tan pronto sean analizadas por las Comisiones Informativas, que son consejos deliberativos del gobierno municipal, sean encaminadas para su ejecución.

La creación de las AMO tiene raíz en una moción presentada por la *Candidatura d'Unitat Popular (CUP)*, cuya aprobación por el Plenario Municipal y primera convocatoria ocurrieron en 2013, siendo regulada al inicio de 2014 con el compromiso de convocar dos asambleas al año. Sin embargo, de 2013 a 2017, han sido convocadas cuatro asambleas y dicho compromiso sólo se cumplió en 2016 cuando se convocó una reunión en cada semestre de este año.

Tal hecho ocasionó críticas por parte de la CUP que, conforme declaración a la prensa local, ha afirmado que de este modo el gobierno facilitaba “la inoperancia de unas convocatorias con las que la ciudadanía no se ha acabado de familiarizarse.”⁸ Con respecto a eso no ha sido encontrada ninguna declaración por parte de la Administración, pero, en entrevista, la Jefa de Participación ya había comentado que una de las dificultades de se llevar a cabo los procesos de participación ciudadana es conseguir cumplir todas las demandas y proyectos dentro del plazo acordado, pues no depende sólo de la gestión sino también de diversos factores como personal especializado, tiempo para ejecución de los procesos, presupuestos disponibles, entre otros.

A parte de eso, observando el estado de ejecución de las propuestas⁹, de un total de 26 propuestas levantadas en las cuatro convocatorias realizadas, sólo tres fueron rechazadas por el gobierno (12%), mientras que 12 de las demás fueron aprobadas y resueltas (46%) y 11 están en debate o pendientes de ejecución por parte de la Administración local (42%). Esto permite concluir que la participación y la opinión de los ciudadanos en este proceso de hecho han sido tenidas en cuenta por el gobierno local, lo que señala que este tipo de mecanismo ha contribuido efectivamente para el ejercicio de la participación directa y para dar voz a todos los ciudadanos, sin embargo, hay que seguir cumpliendo el acuerdo de las convocatorias anuales para así lograr mantener y fortalecer este proceso de modo a contribuir también para su desarrollo y ampliación.

d) Programa “La alcaldesa en los barrios”

Desde octubre de 2013, la alcaldesa de Vilanova, junto a sus concejales, realiza una serie de encuentros en varios barrios de la ciudad. Estas reuniones, realizadas con las asociaciones de vecinos, organizaciones y ciudadanos, se utilizan para recoger las demandas y necesidades de los

⁷ En este caso, son considerados votantes todos aquellos ciudadanos mayores de 16 años empadronados en el Municipio y presentes en la respectiva convocatoria.

⁸ “La Asamblea Municipal Abierta aprueba cinco propuestas populares.” *Diari de Vilanova* en 03/03/2016. Disponible en <<http://www.diaridevilanova.cat/noticia/201/assemblea/municipal/oberta/aprova/cinc/propostes/populars>>

⁹ Seguimiento de las propuestas de las AMO. Disponible en <http://www.vilanova.cat/html/tema/participacio/assemblees_municipals_obertes_amo/seguiment_de_les_propostes_de_les_amo/seguiment_de_les_propostes_de_les_amo.html>

residentes de forma directa. La alcaldesa explica que la intención de su gobierno era crear un espacio en el que las personas pudieran ir directamente a la Administración.

De acuerdo con los datos obtenidos en la página del Ayuntamiento¹⁰, tras completar dos ciclos anuales del programa (octubre de 2013 a abril de 2014), en el que participaron 1.307 personas, fueron recogidas un total de 658 demandas, siendo que el 90,12% fueron respondidas por el gobierno, estando estos retornos registrados en las actas de las reuniones y en los informes producidos por el Ayuntamiento.

Para observar con más cercanía ese programa y vivenciar esta práctica de participación del municipio, se vio la necesidad de visitar uno de estos encuentros y aprovechar para entrevistar a algunos de los vecinos presentes. Siendo así, el encuentro de la alcaldía con el barrio Armanyá ocurrido en 2015 fue acompañado por la investigadora de este trabajo.

En este encuentro participaron 14 residentes (11 mujeres y 3 hombres), siendo la mayoría ancianos. Además de la alcaldesa, también había 3 agentes del Departamento de Participación y Cooperación y 2 concejales, totalizando 20 participantes.

En observación se constató que la participación ha sido trabajada en serio por los agentes políticos, pues tanto la alcaldesa como los concejales se dedicaron a escuchar a cada uno de los presentes, de forma organizada y democrática. Así, prácticamente todos los participantes expresaron alguna opinión o demandaron algún servicio o beneficio por parte del Ayuntamiento, habiendo sus demandas y sugerencias discutidas y apuntadas para una posible implementación.

Al final del encuentro, se realizó una breve encuesta a algunos de los vecinos para identificar la satisfacción de estos con la forma en que la participación estaba siendo trabajada e incentivada en la ciudad. Así se entrevistó a 8 de los 14 presentes en la reunión, siendo 6 mujeres y 2 hombres, en su mayoría jubilados y de edad superior a 60 años.

Fue constatado que la mayoría de los entrevistados suelen participar en las reuniones a nivel individual, ya que solamente 2 personas contestaron que participan a través de alguna entidad o asociación civil. Entre los entrevistados un 50% ha afirmado que siempre participan, mientras que 37,50% dijo que participan a veces y solamente un vecino raramente participa. Y entre los mecanismos existentes, los que más ellos utilizan son: las reuniones de barrio (6 votos), solicitudes directas a través de instancias y de pedidos directos a los agentes del Ayuntamiento (solicitudes informales), con 4 votos cada. Algunos también dijeron que suelen participar en los Consejos y Comisiones Municipales, además de acudir a las Asambleas Municipal Abiertas – AMO.

Además, los vecinos consideran que para mejorar la participación en la ciudad, en general, el Ayuntamiento debería, principalmente, responder con más rapidez y eficiencia a las exigencias de la comunidad (38%), pero también deberían animar a más personas a venir (25%) y divulgar más efectivamente las informaciones sobre los mecanismos de participación (25%). Y cuando se les preguntó sobre cuáles de las principales razones que los llevaba a participar en las cuestiones de la gestión pública, a pesar de haber sido dichas de maneras distintas, las respuestas convergieron para un único motivo: el de mejorar la ciudad y/o su barrio.

Por último, fue solicitado a los encuestados que atribuyeran un valor, en una escala de 0 a 10, para conceptuar, de modo general, la eficiencia de la participación ciudadana en el municipio, en que 0 representaba "Totalmente ineficiente" y 10 "Totalmente eficiente". El resultado fue bastante positivo, pues la mayoría de las asignaciones quedaron por encima del número 7, lo que lleva a la conclusión de que, para estos ciudadanos, el sistema de participación de la ciudad de Vilanova se demuestra suficientemente eficiente.

De hecho, en conversación informal con algunos vecinos, se percibió que estos están satisfechos por tener en el municipio la oportunidad de participar y dar sus opiniones, sin embargo piensan que los ciudadanos deberían participar más, principalmente, para discutir temas como las

¹⁰ Disponible en <http://www.vilanova.cat/jsp/noticies/detall.jsp?id=29987776#.WVJ_TOt97Dd>

mejoras del barrio y de la ciudad, y lamentan, principalmente, no poder contar con una rápida respuesta del gobierno local en relación a sus peticiones.

Tal queja fue también abordada por el Defensor de la Ciudadanía en su último informe anual, de 2016¹¹, en lo cual criticó el exceso de burocracia municipal que, “encorsetada por una interpretación restrictiva de las normativas, ordenanzas y reglamentos, juntamente con la complicación y la lentitud excesiva en dar una resolución, hacen que a menudo entorpezca una respuesta justa a las demandas presentadas por los ciudadanos”.

Este cuadro reafirma la existencia de la crisis del modelo burocrático señalada por Oliveira (2010: 4), que explica que a pesar de este modelo haber sido creado para controlar la corrupción dentro de los gobiernos, su extrema racionalidad y el exceso de reglamentos se produjo al final diversos efectos negativos, especialmente la lentitud de procesos y la disminución de la eficiencia.

Así que, aunque haya un sistema participativo madurado y en constante desarrollo, es posible haber todavía problemas de naturaleza operativa y funcional como este ejemplo de Vilanova. Por ello es imprescindible seguir innovando los procesos de participación para aumentar su capacidad de solucionar las demandas de la ciudadanía con más agilidad.

e) Otros mecanismos de participación

Además de los mecanismos presentados, el Ayuntamiento también escucha a sus ciudadanos por los canales tradicionales de comunicación, como: personalmente, por teléfono, correo, e-mail, incluso a través de sus perfiles en las Redes Sociales. Igualmente cualquier solicitud de los ciudadanos también puede ser presentada directamente a la Administración, a través de una instancia que se despacha al departamento correspondiente para darle la debida solución. Hay también aquellos que exponen su opinión o demandas directamente a los funcionarios del Ayuntamiento a partir de encuentros informales.

De modo llevar a los ciudadanos información sobre los asuntos públicos más importantes o bien de gran interés a la población, el Ayuntamiento también ha promovido algunos encuentros formales con la comunidad, como las Audiencias Públicas y las Sesiones Informativas, donde los ciudadanos pueden también opinar y debatir sobre el tema abordado.

Incluso se puede citar otras acciones importantes, como los talleres participativos y visitas concertadas en el consistorio dirigidos a los niños de la ciudad, que posibilitan escuchar y tener en cuenta sus puntos de vista, opiniones y contribuciones, además de propiciarles la oportunidad de conocer cómo se toman las decisiones en su ayuntamiento, valorando el sentido del compromiso municipal.

Por último, no se puede olvidar del Defensor de la Ciudadanía, que a pesar de no ser un instrumento de participación por definición, es una importante entidad capaz de defender los intereses de los ciudadanos y de las entidades ante la administración municipal, defendiendo de este modo el derecho que los ciudadanos tienen de contar con una buena administración.

En resumen, se ha visto que el municipio de Vilanova i la Geltrú dispone de variados mecanismos para permitir la participación de sus ciudadanos, sea de forma directa o bien por representación, con mayor o menor éxito, como ha verificado Gutiérrez (2012, p. 384), pero todos con el principio de tener en cuenta la opinión de la comunidad, contribuyendo, cada cual en su medida, para generar mayor equidad de participación en su sistema, a partir de los esfuerzos realizados para incentivar la participación de los ciudadanos a título individual.

Sin embargo, para lograr una participación eficiente es imprescindible también tener en cuenta algunos de los importantes aspectos de este sistema. Por ello, el apartado a continuación señala algunos de estos puntos de la participación ciudadana en el ámbito local en general.

¹¹ Defensor de la Ciudadanía – Memoria 2016. Disponible en <http://www.vilanova.cat/doc/doc_45355692_1.pdf>

4. Aspectos generales de la participación ciudadana

A modo de reflexión sobre el sistema de participación en general, la Jefa y la Técnica del Departamento de Participación de Vilanova destacaron brevemente tres factores clave para el establecimiento de una democracia participativa efectiva y prometedora, especialmente en el ámbito local, son ellos:

- i) la *voluntad política*, con la cual los gobiernos logran implementar más acciones participativas más allá de lo que conviene a la normativa;
- ii) la efectiva *transparencia* de la administración en sus iniciativas, para evitar que se críen falsas expectativas y se genere descreencia en el sistema político; y
- iii) la importancia de *constante innovación de los mecanismos participativos*, para lograr una participación definitivamente amplia, en que incluye y permite participar a todos los ciudadanos de forma justa e igualitaria.

Es por causa del primer factor señalado que Borja (2002) afirma que son necesarias estructuras de participación estables, que cuenten con reglas básicas, para que la participación no dependa sólo de la voluntad de los gobernantes. Esto es porque, aunque legalmente exista la obligación de las Alcaldías de hacer participación, si no hay voluntad política en el gobierno, al final “se realizará el mínimo necesario y nada”, conforme la Técnica de Participación ha comentado.

Cuanto a la transparencia, este se presenta como un importante factor que puede contribuir para disminuir la actual y progresiva desconfianza hacia a la gestión pública y a los representantes políticos, lo cual ha resaltado Baquero (2001), pues de este modo no serían generadas falsas expectativas en la comunidad, que por su vez generan tal descreencia en el sistema político.

Y finalmente, Colino (2002) ayuda a confirmar que el tercer factor de hecho es importante para generar mayor inclusión de todos los ciudadanos, pues en sus estudios ha concluido que “la equidad y la eficacia siguen siendo criterios que deben orientar el diseño del proceso. Y son criterios para medir el éxito también”. De este modo el desarrollo de los instrumentos potencializan la participación, así como la democracia, “tanto en el sentido de equidad política como en el sentido de receptividad y consecución de los objetivos colectivos y el bienestar social”.

IV. REFLEXIONES FINALES

En general, se puede concluir de este estudio que, en primer lugar, la participación ciudadana en Vilanova i la Geltrú se estableció a partir de varios factores importantes, principalmente de factores históricos. Por ejemplo, el hecho de que se vieron obligados a cooperar para sobrevivir y asegurar la reproducción social en tiempos de dictadura, ha dado origen a un tejido social en esta ciudad, basado en la cooperación, en el que el capital social producido a través de las relaciones mutuas de cooperación ha sido el soporte para la activación de nuevas experiencias de participación y cooperación.

Además, la institucionalización y la creación de marcos legales fueron esenciales para crear y fortificar un sistema de participación y flujos de comunicación, que engendran en el ámbito Estatal las demandas reales de la sociedad civil.

En segundo lugar, se constató que existen diferentes espacios legítimos de participación establecidos en esta ciudad, los cuales poseen funcionamiento y características propias, siendo especialmente importantes las iniciativas que vinieron de los propios vecinos, pues cuando uno tiene un sentimiento de pertenencia a la experiencia, existe una mayor tendencia a un éxito.

Además, se observó que en los últimos años fue creciente la preocupación en innovar o bien implementar nuevos cauces que permitiesen una participación más amplia de los ciudadanos a título individual. Entre ellos, se destacan las *Asambleas Municipal Abierta* y los *Procesos Participativos*, que fueron los que más señalaron capacidad de equidad de participación al abrir igualmente el espacio participativo para los ciudadanos organizados y los individuales. Sin embargo, existen otros mecanismos previstos en el Reglamento que también permiten la participación individual pero no han sido encontrados registros de su utilización, como el caso del *Referéndum* y de las *Consultas*.

En general, el sistema de participación en el municipio estudiado confirmó las valoraciones de Gutiérrez (2012: 389) cuanto a las potencialidades del ámbito local para desarrollar nuevos cauces de participación que garantizan mayor posibilidad de participación directa de todos los ciudadanos por su proximidad y flexibilidad.

Por otra parte, teniendo en cuenta los relatos de los vecinos entrevistados y del Defensor de la Ciudadanía, se puede concluir que, aunque la participación esté vigente a casi cuarenta años en Vilanova, todavía su administración local no ha conseguido erradicar de su sistema los problemas oriundos de la burocracia. De este modo, hay que seguir buscando nuevos caminos para conseguir lograr una efectiva eficiencia en estos procesos.

En resumen, atendiendo al objetivo principal de describir cómo se da la participación en la ciudad de Vilanova i la Geltrú, este trabajo trae a la luz los principales aspectos de un sistema participativo, el cual busca incorporar la opinión de los ciudadanos en el ámbito de la gestión pública. Este sistema reveló que numerosas acciones pueden realizarse en este sentido y que, a pesar de algunos inconvenientes y puntos débiles, existen muchas ventajas que justifican su implementación, llevando a la Administración Pública a conquistar muchos éxitos en el crecimiento y desarrollo de su municipio, sin contar los avances en el ejercicio de la democracia y de la ciudadanía.

Se percibió también que el tema de la participación es todavía reciente, estando en desarrollo en muchas comunidades democráticas. Por esta razón, fue importante conocer el caso de Vilanova, pues así fue posible vislumbrar el camino que ese municipio ha caminado para llegar a tal madurez, aunque aún no haya llegado a un estado perfecto.

Para trabajos futuros, se sugiere examinar con mayor profundidad la perspectiva de los ciudadanos, buscando señalar el perfil de los participantes, sus motivaciones y dificultades en participar, entre otros factores, así como de aquellos que no participan. También sería interesante dedicarse a otros casos en los cuales el sujeto 'participación en la gestión pública local', en general, está más avanzado, donde tendrían, por ejemplo, un alto nivel de satisfacción de los ciudadanos y una mayor evidencia de la eficiencia y equidad del sistema.

V. BIBLIOGRAFÍA

Aguiar, Fernando, & Navarro, Clemente J. 2000. Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos? *Reis*: 89-111.

Baquero, Marcelo. 2001. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: Reflexões sobre o Brasil Contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4): 98-104

Bobbio, Norberto. 1986. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. M. A. Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Borja, Jordi. 2002. Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Aportes*, 9(19): 57-72.

Brasil, Flávia de Paula Duque. 2004. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *R. B. Estudos Urbanos Regionais*, 6 (2): 35-51.

Campos, Claudinei José Gomes. 2004. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista brasileira de enfermagem*, 57(5): 611-614.

Colino, César. 2002. Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Dagnino, Evelina. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 05: 139-164.

Expósito, Enriqueta. 2013. Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 361-401.

Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomà, Ricard, & Jarque, Marina. 2012. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica *Transformación*. 50: 102-131.

Generales, Cortes Españolas. 1978. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311.1.

Gutiérrez, Jacinto Manuel Porro. 2012. Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39: 387-401.

Milani, Carlos Roberto Sanchez. 2008. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42: 551-79.

Oliveira, Gustavo Justino de. 2010. Modelos Teóricos da Administração Pública, en *Administração Pública*. Campinas, SP: IESDE.

Osborne, David, & Gaebler, Ted. 1994. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. *MH Comunicação*, Brasília.

Pindado, Fernando. 2008. La participación ciudadana es la vida de las ciudades. Capítulo 7. Ediciones del Serbal.

Sarturi, Claudia Adrielle. 2013. Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Conteúdo Jurídico.

Tatagiba, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, en Dagnino, Evelina. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

Teixeira, Elenaldo. 2001. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez.

Vilanova i la Geltrú, Ajuntament de. 2000. Reglament de Participació Ciutadana.