



## Herramientas participativas en los municipios del cambio

**Tomás R. Villasante**

Miembro de la Red CIMAS y profesor honorífico de la Universidad Complutense de Madrid

### Dificultades iniciales en campo ajeno

Mucha gente (tanto propios como extraños) esperaba una ascensión meteórica del partido Podemos, pero contra esta posibilidad se concentraron todas las fuerzas del sistema y algunos errores propios. Aunque los resultados electorales los cosecharon mejor las candidaturas del cambio en los grandes municipios. Parte porque respondían al mismo impulso que venía del 15M, parte porque los ataques no fueron tan fuertes al tener 'alcaldables' no de partido, parte porque se autoorganizaron de forma mucho más abierta y participativa. De esta forma el municipalismo ha sido el gran cambio hasta la fecha, y la gran apuesta concreta que ha producido el 15M.<sup>1</sup> Sin duda hay también otros muchos frutos del 15M, en temas sectoriales como las Mareas, la ampliación de la PAH o como iniciativas de base en economía solidaria, agroecología, etc. Pero si nos referimos a poder tomar decisiones desde la Administración pública, el municipalismo de nuestras principales ciudades es el gran referente actual.

Visto que estas administraciones locales no sólo no van a encontrar casi apoyos por arriba, sino que se encuentran frecuentemente una guerra abierta, la pregunta pasa a ser: ¿Cómo se apoyan desde abajo, desde los movimientos sociales y desde las iniciativas de la gente común sus posibilidades de cambio? Es decir, ¿qué se está promoviendo y qué se está experimentando en los temas de participación y toma de decisiones con la gente? La implicación de los sectores populares en este contexto pasa a ser un factor decisivo, no sólo para los propios municipios y su continuidad, sino para el conjunto de las apuestas (tanto de las iniciativas locales, como de las expectativas más generales). La 'derechota' ha cogido miedo y está reaccionando contra todo tipo de apuestas (tanto de tipo general como las iniciativas más locales y aun sin poder). La colaboración entre las iniciativas de base y las administraciones del cambio debiera ser un punto de apoyo fuerte para cualquier tipo de transformación social posible.

Pero hay problemas en los municipios de nuevo cuño. Para empezar han tardado casi dos años en que las nuevas concejalías vayan tomando el pulso a la burocracia municipal. Lo

<sup>1</sup> A. Calle y R. Vilaregut (eds.), *Territorios en democracia. El municipalismo a debate*, Icaria, Barcelona, 2015.

primero ha sido aprender que no se trataba de funcionar como un movimiento social, ni de una protesta, sino de gestionar con unos reglamentos y ordenanzas que venían de atrás, y que cambiar todo esto cuesta más de lo previsto para muchos de estos jóvenes animosos y voluntaristas. Cualquier cambio en la Administración, aún con los partidos tradicionales, cuesta para ponerlo en marcha, y en este caso más al pagar la novatada de quienes venían desde la calle y sin casi experiencias administrativas. Muchas sesiones de formación teórica se han hecho, pero la experticia de actuar en el 'campo minado' administrativo, heredado del sistema al que se quiere transformar, no se adquiere sólo con conceptos generales, sino con un seguimiento del día a día.

Por ejemplo, pocas de las nuevas concejalías habían participado en experiencias de Presupuestos Participativos o en Planes Comunitarios de gobiernos de izquierdas, sobre los que hacer balances de éxitos y errores. Más bien una nueva generación, salida del 15M sobre todo, con experiencias en movimientos universitarios, okupas, feministas, y en general alternativos, han llegado a muchas concejalías con ideas brillantes renovadoras pero sin experiencia para poderlas hacer operativas en las administraciones. Una cosa es hablar de asambleas y descentralización, y otra bastante distinta es organizar todo eso administrativamente, sobre todo cuando no tienes la mayoría suficiente (y han de pactar con algún otro partido o partidos más tradicionales). No están jugando el campeonato en 'campo propio' sino en 'campo ajeno', y con un reglamento en contra (que además el ministro de Hacienda se encarga de ir endureciendo). Todo esto cabe decirlo en descarga de lo que han podido hacer las concejalías del cambio, que en estos primeros años no ha sido mucho.

Tampoco han ayudado las asociaciones tradicionales de los barrios en el capítulo de la participación. Muchas de ellas (con directivas muy mayores) apenas se sumaron a la movilización del 15M y el impulso que supuso. Y cuando han llegado los municipios del cambio muchos han creído que ahora les tocaba seguir como 'representantes' de toda la vecindad en las asociaciones (aún con escasa gente de apoyo). Como luchadores de toda la vida, y es cierto que han sido los que se han preocupado en los años duros de mantener las reivindicaciones barriales, han querido mantener que sus asociaciones son las más legítimas para la participación. Pero las actividades de los Planes Comunitarios o de los Presupuestos Participativos,<sup>2</sup> que se han venido haciendo en las décadas anteriores ya nos habían desvelado que bastantes colectivos (de gente más joven, con intereses concretos ecologistas, feministas, culturales, etc.) también tenían mucho que decir. El principio de *representación* en los barrios ya venía siendo sustituido por el principio de *actividades* y de *colaboración* entre diversas entidades.

Bastantes de las nuevas personas que asumieron las concejalías, sobre todo en los temas de participación, venían de experiencias donde se usaba internet en las diversas convocatorias (desde el 15M hasta otras movilizaciones más sectoriales). Por lo mismo el 'ciberoptimismo' ha sido una de las características innovadoras de estos municipios. Pero ni los funcionarios ni los directivos de asociaciones tradicionales han entendido y colaborado en estas nuevas herramientas. Y la ciberdemocracia necesita no sólo de los

---

<sup>2</sup> G. Allegretti, P. García-Leiva y P. Paño, *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Cedma, Málaga, 2011.

aparatos sino también de amplios sectores de la población que los quieran usar para que se amplíe la participación desde abajo. El éxito comunicativo del 15M fue un uso de tipo multimedia, donde la ocupación de la plazas (y luego las Mareas) sirvió como un elemento desencadenante y de 'grupos motores' descentralizados que sí dinamizaban las redes sociales telemáticas. El entusiasmo de aquellos grupos no se corresponde con los sectores que pueda haber ahora en los barrios para movilizar el uso de internet de cara a la participación municipal. Aprender estas lecciones también ha llevado tiempo para poder ir actualizando las propuestas participativas.

Pero también ha habido experiencias interesantes que han ido avanzando, y que conviene destacar en todos los ámbitos. Frente a aquellos municipios heredados del despilfarro y de las corruptelas más variadas, de inversiones faraónicas y del desprecio a las necesidades sociales, estos municipios han sabido poner orden en las cuentas de la economía local, y empezar a gestionar con otros criterios más honrados, eficientes y sociales. Quizás todo esto aún se nota poco en la vida cotidiana de la gente, porque las grandes decisiones económicas y sociales deberían venir desde el gobierno central y los autonómicos, pero no cabe duda que se está notando un cambio de estilo más atento a las necesidades de la población. En los aspectos culturales (nombres de calles, fiestas y espectáculos, etc.) es donde se ha creado más polémica, sobre todo con los sectores más conservadores de la sociedad, como era de esperar. Aún no se ha usado la participación social para difundir, apoyar y contrarrestar los ataques a los cambios.

### **Experiencias innovadoras en participación**

En participación aún estamos en fases de experimentación, con una gran cantidad de iniciativas muy diversas según los municipios, tanto grandes como pequeñas. Vamos a tomar algunas referencias de distintos tamaños y de distintas herramientas participativas que se están poniendo en marcha, a modo de ejemplos para poder ir haciendo balance provisional de las tensiones y retos que se presentan. Planes de Barrio o Comunitarios, Agendas 21 de Sostenibilidad y Presupuestos Participativos ya había en algunos de nuestros municipios desde hace décadas, pero no eran muy conocidos y su repercusión no era muy grande dadas las limitaciones de los partidos tradicionales, tanto en su implementación, como en su difusión. La participación era considerada una cuestión menor y una concejalía con poco presupuesto y peso político. Las peleas internas en los partidos suelen ser por otras concejalías con más dinero y con obras más visibles para la promoción personal.

En los municipios del cambio se está apostando más por la participación social, y de ello da cuenta, por ejemplo, los 100 millones de euros que se han dedicado en Madrid<sup>3</sup> para los Presupuestos Participativos. La voluntad política en estos aspectos (para quitar tanta palabrería al uso) se ha de medir en euros y en eficiencia metodológica. También en Madrid se han planteado fondos importantes para el Plan de Reequilibrio Territorial, aun cuando los Planes de Barrio (PIBA) han de ser reformulados con unas nuevas metodologías más participativas. Se están lanzando en estos meses los nuevos PIBA, que

---

<sup>3</sup> Véase la web de Decide Madrid (<https://decide.madrid.es>).

pretenden ser más integrales y participativos. También en Barcelona los Planes Comunitarios (con bastante buena tradición en sus barrios) parece que van a ser una de las grandes apuestas participativas. Alcalá de Henares, por ejemplo, también ha preferido empezar por los Planes de cada uno de los cinco distritos, para construir desde la descentralización.

En alguna ciudad media, como Badalona,<sup>4</sup> se ha optado por hacer unas innovaciones interesantes en planificación participativa. Se ha combinado el PAM (Plan de Actuación Municipal) y el PIM (Plan de Inversión Municipal), dándole al proyecto conjunto una visión más integral del futuro de la ciudad. El PIM es como un presupuesto participativo en donde han participado unas 8.000 personas, en su versión inicial, para establecer las prioridades de inversión del gobierno multipartito. Lo interesante de esta participación es que se pudieron crear 'grupos motores' en todos los barrios, más allá de los partidos y asociaciones en sus rivalidades, para levantar numerosas propuestas concretas y para animar al vecindario a ir a priorizar (con votaciones ponderadas a varias propuestas a la vez). De esta forma, como en muchos otros Presupuestos Participativos, la pedagogía de la participación está empezando a abrir los caminos para la toma de decisiones de forma más colaborativa, con la prioridad de los problemas comunes por delante.

Algunos Presupuestos Participativos se han hecho con poco tiempo, ante el miedo de que se pasa la legislatura y no conseguimos ponerlos en marcha. Y es verdad que para que se consoliden como práctica habitual hacen falta varios años (hasta dos legislaturas suelen ser necesarias para ajustarlos bien a las realidades locales). En Madrid se empezó en tres distritos con desiguales resultados, pero en alguno (Arganzuela) luego se notó que ya tenía un buen 'grupo motor' y eso mejoró mucho la participación en las prácticas de los Presupuestos Participativos generales del distrito y de la ciudad. Los voluntarios y descentralizados 'grupos motores' (como ya habíamos experimentado en Sevilla hace una década), se están revelando fundamentales para la dinamización participativa. En un municipio pequeño como Zarzalejo<sup>5</sup> (1.500 habitantes) han conseguido promover unas 200 propuestas y que participen en las votaciones ponderadas más de 300 personas (un 25% de la población de más de 16 años).

Bastantes municipios del cambio han optado por dar prioridad a poner en marcha las plataformas digitales para la participación y para la transparencia (sobre todo siguiendo el ejemplo de Madrid Decide). Fuera de nuestro país esta experiencia es conocida y se está convirtiendo en una referencia interesante hacia la ciberdemocracia (ya que hasta ahora es más una promesa que una realidad constatada). Pero las herramientas digitales no funcionan solas para la participación y menos para la política, pues su uso habitual es para otros asuntos que el sistema consumista de vida cotidiana nos ha acostumbrado. En el 15M y en los movimientos sociales, había 'grupos motores' que consiguieron hacer que fueran 'virales' algunos acontecimientos. En grandes poblaciones se nota dónde hay

---

<sup>4</sup> Véase la página municipal de Barcelona <http://participa.badalona.cat/projectes-pim>.

<sup>5</sup> Véanse los resultados de votación de los Presupuestos Participativos en Zarzalejo (<http://www.zarzalejo.es/wp-content/uploads/2017/09/Resultados-votaci%C3%B3n-Presupuestos-Participativos-Final.pdf>).

distritos con 'grupos motores' que dinamizan y dónde no los hay por los resultados de las propuestas y de la participación colaborativa.

El problema principal sigue siendo el tiempo de estos procesos, tanto para poder partir de diagnósticos locales, como para la deliberación de los criterios sociales y para que haya cooperación en la articulación de las propuestas (sin que tengan que ser eliminadas de forma tecnoburocrática). Es evidente que si la gente presenta cientos de propuestas, los votantes no tienen tiempo ni ganas de verlas todas. Pero la 'filtración' se puede hacer de acuerdo con un autodiagnóstico participativo, si es que hay tiempo para hacerlo y para deliberar unos criterios previos consensuados. Y que a partir de estos criterios haya tiempo suficiente para reunirse de forma descentralizada con los proponentes, e ir unificando propuestas desde sus propios intereses. Esta es una cuestión central tanto en procesos urbanísticos, en planes comunitarios, como en presupuestos participativos. No se puede resolver en tres meses lo que necesita un año por lo menos, y a veces una legislatura o más.

Los Foros Locales pueden ser un instrumento útil si se consiguen desprender de la tradición de miniplenos de partidos y sus rivalidades. Es decir, si consiguen funcionar como 'grupos motores' descentralizados tanto por temáticas como por barrios. Son los que pueden partir de autodiagnósticos participativos en cada barrio y para las diversas necesidades, e ir construyendo de forma colaborativa (y antisectaria) criterios que sean pedagógicos para articular las demandas tan variadas que suelen surgir. No es tanto la labor de un par de asambleas abiertas al año, como las tareas continuas de todo el año de coordinar proyectos asociativos y de sectores no organizados de la población, o sea, dinamizar la vida de 'lo común' desde 'la gente del común'. Y para ello, cuanto más cercanos estén de los barrios y de las asociaciones de todo tipo, se notará que son más eficientes y operativos. Si la cuestión es cuántos votos tiene cada asociación en una asamblea o quién es el presidente o vicepresidente, es que se está reproduciendo una forma no participativa ni colaborativa, pero si lo que se plantea es qué auto-diagnósticos tenemos y qué proyectos poner en marcha, entonces sí se avanzará en el cambio.

Se han ensayado en Madrid también un par de sistemas deliberativos para subsanar estos déficits de la participación demasiado rápida y a veces tecnocrática. Por un lado, desde Medialab-Prado se ha lanzado el G 1.000 como una macroasamblea que reúne a sectores muy diversos en cuanto a edad, barrios e ideologías en un día señalado. La tarea es hacer un diagnóstico rápido de necesidades, e inmediatamente hacer una serie de propuestas ciudadanas que se puedan consensuar de forma que esta tarea no sea una cuestión de 'filtros' solo administrativos, sino prioritariamente de los ciudadanos, y a ser posible por consensos y alianzas sucesivas desde los propios proponentes. En esta experiencia hay bastantes cosas que mejorar, pero es interesante si se aplica dentro de un proceso más amplio en tiempos y sobre todo para criterios que permitan que la preselección de propuestas sea lo más ciudadana posible.

También se han creado desde la sociedad civil (fuera de los ayuntamientos) unos observatorios para hacer un seguimiento crítico de estos procesos de cambio. En estos casos se trata de personas de universidades, asociaciones, colectivos profesionales y otras entidades de ámbito ciudadano o regional, que apuntan a hacer estudios, asesorías

y formación, a modo de aportaciones para la mejora de los procesos. El día a día de los gestores municipales no les permite ver las estrategias de fondo, ni escuchar lo que se plantea en la calle con tanta facilidad. Si estos observatorios plantean unos indicadores de evaluación y monitoreo, por ejemplo de participación, transporte, sustentabilidad o de la calidad de vida, pueden ser de mucha utilidad. Pues suele faltar una estrategia y sistema integral para saber más claro hacia dónde se quiere llegar, no tanto como meta única, sino como un horizonte amplio a construir desde experiencias variadas.

### Circuitos para las democracias participativas<sup>6</sup>



#### *Circuito de cogestión administrativa (de servicios, entre mesas y gente)*

Empecemos por cómo funciona la Administración local. La tentación de políticos y de dirigentes es pretender saber tanto como los funcionarios, haciéndose expertos en los leguajes de la legislación, etc., y para eso acuden a cursillos y talleres de sus partidos respectivos, y luego van conociendo la forma de cocinar la política con todos los trucos

<sup>6</sup> T. R. Villasante, *Democracias transformadoras*, El Viejo Topo, Barcelona, 2017.

habituales de gestión administrativa. Esto está bien pues hay que manejar nuevos lenguajes, y saber manejar presupuestos, normativas, etc. Pero en la primera transición del 79 en los municipios ya nos pasó esto y los resultados para muchos municipios fue encerrarse en sí mismos, creando expertos en gestión municipal, profesionales de la política. Es preferible 'vecinalizar' a algunos técnicos y políticos, con prácticas de cogestión de servicios de cercanía, etc., que profesionalizar a dirigentes y políticos con lenguajes que les separen de la población común.

Los políticos no tienen por qué tener tanto peso en la cogestión de los servicios. Es decir, poder construir (con aquella parte de los funcionarios y los técnicos locales más democráticos e innovadores) algún circuito o espacio para la cogestión local que encuentre soluciones más avanzadas y desbordantes de las prácticas tradicionales. La democracia interna en una administración se puede construir desde el primer momento con aquellas personas que están cansadas de las formas de los políticos tradicionales, y que creen que se puede hacer una gestión más abierta y al servicio de la ciudadanía. Y con la participación de las asociaciones y usuarios de los servicios. Depende de cada municipio, después de tantos años de gestiones reaccionarias, pero siempre hay alguien con quien contar, y además hay también la posibilidad de contar con asesorías externas en caso de insuficiencia interna. Pero la democracia se puede empezar por dentro de la propia administración, y es una ayuda inestimable.

#### *Circuito de seguimiento y control (en el esquema, entre jueces y observatorio)*

Como hemos venido diciendo, el día a día de la gestión de una administración casi no permite a los nuevos concejales que puedan llevar adelante el programa que creían más fácil de poner en marcha, ni dedicar su tiempo a construir con la ciudadanía los apoyos que necesitan. Pero podemos debatir cómo 'desbordar' los diferentes atascos que se producen, precisamente usando la 'participación social' como una palanca de cambio, y no tanto como una legitimación de las ideas de cada concejal y su 'ego' particular. Pues de esta cuestión del protagonismo no se libra casi nadie, y menos si se han presentado a unas elecciones para llevar adelante sus buenas ideas transformadoras.

Los aspirantes a políticos cuasi profesionales tienen la tentación de aplicar sus ideas, pues se sienten respaldados por los votos y un programa que se ha elaborado en el partido correspondiente. Las elecciones representativas tienen la virtud de hacer crecer esta deriva elitista, tanto a los electos como a parte de la ciudadanía. El protagonismo de los electos se sube a la cabeza con facilidad, como es notorio desde la experiencia de tantos años de democracia representativa. El rendir cuentas ante la gente que les ha votado o ante la población en general es de las cosas que primero se olvidan. Encerrados en el día a día de una gestión, no suelen pedir ayudas a colectivos o expertos que puedan abrir las perspectivas, pues creen que su protagonismo no se ha de poner en duda, y sienten que han sido elegidos para dirigir el municipio.

Pero mejor sería aprender de las experiencias de otros municipios que ya han hecho políticas alternativas, de colectivos que tienen experiencia, de los movimientos sociales, etc. Los gestores del cambio ¿han de estar al servicio de la gente que tiene luchas y con

experiencias, o han de querer ser los protagonistas como vanguardias ellos mismos? Las campañas electorales tan personalistas no ayudan, pero el cambio se supone que es abrir nuevas formas de hacer política, hacia una mayor participación de la colectividad. Los 'observatorios' de la sociedad civil, movimientos sociales e internet son elementos que pueden hacer las funciones de promover iniciativas con un consenso amplio, y también hacer un seguimiento sobre la aplicación concreta de cada política. La participación sirve para contrarrestar el peso del Cuarto poder mediático, y eventualmente de los jueces en contra de los cambios propuestos.

### *Circuito de planificación participativa (en el esquema, entre la gente y los planes)*

Está de moda hablar de la participación ciudadana, pero otra cosa es tratar de ponerla en práctica. Y mucho menos permitir que las prioridades de la gente desde las bases, de abajo a arriba, sean las que marquen las políticas y los planes. Hay un cierto elitismo que muestra desconfianzas y miedos a la gente, 'a ver que van a decir' (incluso entre la gente nueva). Quizás porque hubo experiencias de una asamblea que fue un lío, o por disputas entre personalismos, o porque no se conocen nuevas metodologías superadoras de estos problemas. Y así los/as electos/as suelen estar más preocupados por la 'opinión publicada' por los medios (que les marcan la agenda según sus intereses) antes que por la crítica y las iniciativas de los movimientos sociales. Pero se pueden construir nuevos circuitos de participación desde abajo, que sean muy activos y creativos para propiciar los cambios.

La planificación participativa es algo más que los reglamentos de participación, que hasta ahora han dado muy escasos resultados. Hay sistemas muy probados, con muchos años de experiencia, para tomar decisiones y construir prioridades desde colectivos de base: los Presupuestos Participativos, Planes Integrales o Comunitarios de barrios, las Iniciativas legislativas, Consultas, etc.<sup>7</sup> En paralelo al sistema de concejales, plenos y administración, cabe establecer otros circuitos de asociaciones, grupos motores, talleres, asambleas y sistemas de ponderación para la construcción colaborativa (por internet y cara a cara) de la planificación, de forma que se pueda ver una estructura permanente de canales participativos donde la gente de base pueda encontrar con facilidad el camino para sus iniciativas. Todas las personas que tengan una iniciativa o que quieran discutir las existentes, han de saber a lo largo del año dónde pueden ir a plantear su propuesta, y comprobar que será tenida en cuenta por una autorreglamentación ciudadana, como ya existe en muchos municipios del mundo, y se empieza a construir en estos años en los nuevos municipios del cambio.

### *Circuito de legitimación política (en el esquema, entre la gente y las leyes)*

Los cargos municipales pueden estar tentados de usar una seudoparticipación como forma de legitimación de las decisiones que ya han tomado, proponiendo consultas con propuestas y preguntas muy cerradas. Si no se ha construido previamente un sistema de

<sup>7</sup> Red CIMAS (ed.), *Metodologías participativas*, Dextra, Madrid, 2015.

participación creíble por los movimientos y para la gente desde abajo, muchas de estas consultas resultan ser un fracaso. Los electos ya tienen el circuito de legitimación legal con sus votos para la toma de decisiones, y pueden establecer comparaciones odiosas.

La participación social no es solamente cosa de números (cuánta gente ha participado), sino de la construcción colaborativa de las propuestas y acciones desde la diversidad de posiciones iniciales. Es una legitimidad social basada en la calidad de los consensos por encima de las diferencias iniciales. Por eso su legitimidad es distinta y paralela a la de los políticos electos.

Se puede llenar un campo de fútbol o una plaza de toros, y puede ser una asamblea muy emotiva (tanto de políticos como de asociaciones), pero ahí es difícil construir talleres para una superación de conflictos, o para avanzar con grupos y comisiones colaborativas a lo largo del año. Sin descuidar aquellas manifestaciones, lo importante de la participación es un sistema que aporta otra legitimidad desde construcciones consensuadas desde abajo. El sistema ya tiene una legitimidad legal por número de votos, pero le vendrá bien tener también una legitimación sociopolítica para pasar a tomar decisiones colectivas, con sectores de base y expertos, que propongan políticas transformadoras y que superen los conflictos. Aún estamos a tiempo para no cometer los mismos errores que en la primera transición.