

Evaluación de la norma y de la política foral de participación ciudadana de la Diputación de Gipuzkoa.

Legislatura 2011-2015.

Bellaterra, julio de 2015

Grup de Recerca
Institut de Govern i Polítiques Públiques

Equipo:
Òscar Rebollo
Fernando Pindado

Dirección:
Òscar Rebollo

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

Edifici MRA 1ª planta
Campus UAB
08193 Bellaterra
+34 93 586 88 14

Escola de polítiques socials i urbanes
Urrutia, 17
08042 Barcelona
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>
igop@uab.cat



SUMARIO

1. Introducción.....	5
2. Las políticas de participación ciudadana	9
3. Evaluación de la norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana	13
3.1 Dictamen experto.....	13
3.1.1 EL CONTEXTO DE LA NORMA FORAL	13
3.1.2 ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA NORMA FORAL 1/2010	15
3.1.3 ANÁLISIS Y COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DE LA NORMA FORAL.....	31
3.2 Qué se dice de la Norma.....	48
4. Evaluación de la política foral de participación	50
4.1 Informe general	50
4.1.1 FORMULACIÓN de la política.....	51
4.1.2 IMPLEMENTACIÓN de la política.....	54
4.1.3 RESULTADOS de la política.....	57
4.2 Evaluaciones parciales	59
4.2.1 Evaluar la RED (SAREA)	59
4.2.2 Evaluar el sistema de subvenciones	61
4.2.3 Evaluar los presupuestos participativos	65
5. Elementos para una evaluación de la perspectiva de género	68
6. Conclusiones:	71
6.1 Algunos debates en torno a la participación ciudadana, y respuestas desde Gipuzkoa	71
6.1.1 Participación y desigualdad:.....	71
6.1.2 Participación y calidad democrática	73
6.1.3 Internet y política.....	76
6.1.4 Gobierno Abierto y transparencia.....	77
6.1.5 La democracia directa y las decisiones ciudadanas	78
6.1.6 Empoderamiento versus Sociedad Participativa	80
6.2 En propositivo	81
6.2.1 Conceptualizar	83
6.2.2 Dialogar	83
6.2.3 Facilitar.....	84
6.2.4 Formarse	84
6.2.5 Innovar.....	84
6.2.6 Organizarse	85

6.2.7 Sistematizar	85
6.2.8 Tejer (red).....	85

1. Introducción

El encargo

A finales del año 2014, recibimos el encargo por parte de la Dirección Foral de Participación de la Diputación de Gipuzkoa, de asumir la dirección metodológica y la coordinación operativa del proceso de evaluación de la Norma Foral 1/2010, sobre participación ciudadana, y de la política de participación llevada a cabo por la Diputación a lo largo de la legislatura que estaba a punto de cerrarse (2011-2015). El tiempo disponible para realizar la tarea no era mucho, pues debíamos presentar resultados a finales de julio de 2015, con el propósito de que dichos resultados pudiesen ser tenidos en cuenta en el comienzo del nuevo mandato político que surgiese en las elecciones de Mayo de 2015. Al asumir el encargo, el IGOP se responsabilizaba de dirigir metodológicamente la evaluación, diseñando la estrategia a seguir, y de coordinar a una serie de equipos de trabajo sobre el terreno, contratados directamente por la Diputación, que serían los encargados de realizar el trabajo de campo, analizar la información y redactar informes parciales. Se compaginaba de este modo la visión externa que debíamos aportar desde el IGOP, con el conocimiento próximo y cotidiano de los equipos, y de este modo, parecía posible conseguir resultados en los tiempos previstos.

Los objetivos de la evaluación se hicieron explícitos desde el primer momento. Se quería que la evaluación sirviese para **facilitar el debate político ante posibles cambios de la Norma**, para **visualizar lo que se ha hecho y rendir cuentas de la política**, para **identificar aprendizajes** para el desarrollo de la participación y para **generar sistemática** para futuras evaluaciones; siempre con un enfoque práctico que permitiese llegar a unos resultados que fuesen útiles.

Como hemos dicho, el IGOP ha trabajado en esta evaluación junto a otros equipos, y debemos apuntar que el presente informe no constituye por sí solo el resultado de la evaluación. Existen otros informes parciales que deben ser tenidos en cuenta si se quiere disponer de toda la información analizada y generada por el proceso evaluador. En concreto, el equipo de trabajo conjunto lo componíamos las consultoras Nola y Oreka Sarea, junto a investigadoras del equipo de investigación Parte Hartuz de la

UPV-EHU, el equipo técnico de Participación de la Diputación, y el IGOP. Desde luego, ha sido gracias al trabajo de todas que hemos podido llegar hasta aquí.

Este informe, que no es un resumen de todo lo producido, sí pretende aportar en alguno de sus apartados una cierta visión de síntesis, pero no se quiere quedar ahí. Todo objeto de evaluación precisa de un mínimo contexto que facilite la construcción de puntos de vista y juicios de valor *en comparación con*; por eso en la primera parte del informe hemos hecho un [excesivamente] breve relato de cómo han evolucionado en los últimos 35 años las políticas de participación.

Luego se pasa a la evaluación de la Norma Foral y el abordaje aquí es doble. Se presenta en primer lugar un dictamen experto que la analiza desde un punto de vista técnico-jurídico y conceptual, y añadiendo elementos para su eventual revisión. En segundo lugar, se recogen algunos resultados del trabajo de campo realizado que dan cuenta de su uso y su conocimiento por parte de los operadores de los procesos participativos.

De la norma pasamos a la política de participación, que también ha sido tratada con una doble mirada, primero general, y luego poniendo el foco en algunos de los elementos centrales de su desarrollo: la política de subvenciones, los presupuestos participativos y Herraterrikin Sarean.

A partir del campo realizado, y de los debates mantenidos en el seno del equipo de trabajo, nos atrevemos también en este informe a hacer algunas reflexiones sobre la perspectiva de género ante la promoción de la participación, pues se trata de un tema ultra-presente tanto en la Norma, como en las inquietudes y objetivos de la propia diputación, así como muchas de las personas con las que hemos hablado.

Finalmente, el apartado de conclusiones recoge reflexiones finales, ideas que querríamos inspiradoras y algunas propuestas.

El enfoque metodológico adoptado

Evaluar siempre es un reto. No existe mucha tradición de hacerlo desde las administraciones públicas, y tampoco disponemos por tanto, de mucha experiencia

técnica y académica al respecto. Además, alrededor de casi cualquier evaluación de política pública, se establecen siempre debates técnico-metodológicos y político-metodológicos complejos de abordar y que requieren su tiempo y sus procedimientos. Alrededor de las preguntas clave *Qué, Quién y Cómo* evaluar, las respuestas no son para nada inmediatas ni evidentes, y las expectativas que se suelen proyectar suelen ser tan diversas (y tan altas) que difícilmente llegan a cumplirse. Es imposible evaluarlo todo, todos los métodos tienen sus pros y sus contras, ni existe información sobre todo ni todo se puede “medir”, siempre hay algún punto de vista insuficientemente recogido, etcétera.

Para esta evaluación, el enfoque metodológico adoptado se sitúa bajo las siguientes coordenadas: un enfoque ***Multiestratégico***, combinando técnicas cualitativas (entrevistas), cuantitativas (cuestionario) y participativas (talleres); un enfoque ***Pluralista***, recogiendo diversidad de visiones y posiciones y poniéndolas en diálogo; un enfoque ***Operativo***, en tanto en cuanto se ha buscado una evaluación práctica, sencilla y útil; y un enfoque ***Narrativo***, que aporte un “relato” que le dé sentido a lo evaluado y facilite su interpretación. Esta al menos ha sido la intención.

Operativamente, la evaluación busca dar respuesta a una serie de preguntas que se fijaron en el diseño de la estrategia y que debían ayudar a ponerle un foco claro a las tareas de los diversos equipos. Se puede ver que los informes parciales producidos por el equipo son de hecho respuestas a esas preguntas guía de la evaluación. Las preguntas ayudan a delimitar el Qué de la evaluación. Nuestro trabajo como equipo ha sido ir dando respuesta a esas preguntas.

Cuando hablamos de pluralidad o de diversidad no pensamos solamente, a veces ni principalmente, en las cuestiones ideológicas. Debemos hacer una lectura de la diversidad que vaya más allá de lo ideológico (sin descartarlo) para sumar opiniones y visiones de gentes que se acercan a los procesos desde posiciones diversas en la estructura social (edad, sexo, condición económica, etnia), en el territorio (pequeños pueblos, interior y costa,...) y en la propia vivencia y experiencia ante los temas sustantivos que constituyen la agenda de los procesos participativos.

Más allá de formalismos, desde el IGOP queremos hacer expreso nuestro agradecimiento a la Diputación de Gipuzkoa por la confianza depositada en nosotros; a las colegas de Nola, Oreka y Parte Hartuz, por la calidad de su trabajo y la calidez

de su acogida; por los mismos motivos, al equipo de la Dirección Foral de Participación de la Diputación, y finalmente, a todas las personas que hemos entrevistado o con las que hemos conversado y que nos han aportado generosamente su visión.

Llegados a este punto solo nos falta anticipar algunas disculpas. Se nos dijo al principio del trabajo que estuviésemos preparados para hacer frente a posibles límites o barreras por motivo del idioma. Desde luego no hemos tenido ningún problema ahí, ninguno, pues en todo momento se ha facilitado por parte de todo el mundo un acceso inteligible para nosotros a la información, pero pese a ese esfuerzo, que agradecemos mucho, seguro que algunas cosas se nos han escapado, algo hemos entendido mal y algo habremos escrito mal también. Así que vayan unas disculpas por anticipado.

2. Las políticas de participación ciudadana

Ya no hace falta justificar la necesidad de las políticas de participación. Por diversos motivos (desafectos políticos, crisis institucionales además de la económica, casos de corrupción, inoperancia del Estado para hacer frente por si solo a la complejidad de los problemas sociales candentes,...) el caso es que la práctica totalidad de las administraciones públicas, más cuanto más próximas a la ciudadanía, viene incorporando departamentos, consejerías, direcciones o concejalías de participación. La idea sería que, pese a no tener muy claro cuál es *la pregunta*, la participación seguro que forma parte de *la respuesta*. Por supuesto, no en todas partes se hace lo mismo ni se entiende la participación de la misma manera, y ahí radica el primer elemento valorativo de las políticas de participación, lo que podríamos llamar el modelo, la forma de entender la participación, o el sentido que se le quiera dar.

La construcción de políticas de participación empezó con los primeros ayuntamientos democráticos y consistió, en las primeras legislaturas, básicamente en dar soporte e interlocutar con el tejido asociativo. Pronto, a mediados de la década de 1980, se inicia la construcción de una incipiente *nueva institucionalidad* para dar cabida y poder conducir la participación: se redactan los primeros reglamentos de participación y se empiezan a crear los consejos consultivos, sectoriales y territoriales, que acabarán convirtiéndose en el “órgano participativo” por excelencia: hoy en día es difícil encontrar una administración pública –más aún si es local- que no cuente con algún tipo de consejo consultivo, aunque también se dan ahí modos diversos de funcionar (con distintos grados de autonomía respecto de la institución) y diversas composiciones posibles: presencia o no de partidos políticos, de agentes sociales y económicos, de representantes asociativos, de expertos, de ciudadanía a título individual,...

A partir de mediados de 1990 las “novedades” vendrán por una doble vía: la innovación metodológica y el *cambio de escala* en las políticas de participación. Muchos ayuntamientos empezarán a experimentar nuevas metodologías participativas más vinculadas al desarrollo de políticas públicas sustantivas y también más

enfocadas a garantizar una participación más abierta y más eficaz. Desde las Agendas 21 a los procesos participativos en micro-urbanismo, pasando por infinidad de talleres y jornadas que convocan a la ciudadanía, asociada o no, a participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de acción para el desarrollo de una gran variedad de actuaciones: movilidad, espacio público, modelo de ciudad, cohesión social y bienestar, cultura y equipamientos principalmente.

Dentro de esta ola de innovación metodológica y estratégica alrededor de la promoción de la participación, requiere especial mención el caso de los presupuestos participativos, pues mientras para algunos se trata de un instrumento más, no exento de problemas, para otros y otras apareció como “el instrumento” por excelencia para promover auténtica incidencia de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Los presupuestos participativos tienen su origen en la ciudad Brasileña de Porto Alegre. Pronto recibirán un importante espaldarazo internacional cuando la ONU los reconoce como una buena práctica de gestión pública y, a partir de ahí, se empiezan a extender por una gran cantidad de ciudades Brasileñas y Latinoamericanas primero, y luego ya por todo el mundo, también por Europa. Aunque, como ocurre con casi todas las propuestas metodológicas para la participación, bajo una misma etiqueta se recogen una gran diversidad de prácticas distintas. Hoy en día, los presupuestos participativos se siguen aplicando, se desestiman en algunas zonas y se extienden en otras, dentro de la gran variedad de formatos que comentamos; y acumulan tantos defensores como detractores dentro del mundo de los *pro-participativos*.

También durante la década de 1990 se producirán algunos replanteamientos en la tradicional política de soporte al asociacionismo, resurgiendo en las agendas institucionales las estrategias de acción y cogestión comunitaria (de planes de intervención social y de equipamientos de proximidad), como vía para coproducir respuestas a las necesidades sociales de la mano de las asociaciones más ancladas en el territorial, y yendo por esta vía más allá del mero soporte material al asociacionismo, tradicionalmente basada en las subvenciones, y en la cesión de locales y de infraestructuras varias.

Tal y como acabamos de apuntar, también hay que señalar la década de 1990 como el periodo en que la política de participación *cambia de escala*. Gobiernos autonómicos y diputaciones incorporan esta política por tres vías fundamentales: generando

normativa, dando soporte y financiado a las administraciones locales en sus políticas de participación, e incorporando procesos participativos al diseño de sus actuaciones. Tenemos ejemplos de esto último en las políticas de agua, de paisaje y territoriales, de equipamientos e infraestructuras, de movilidad y transporte, y algunas más, competencia de administraciones supralocales, que incorporarán también procesos y momentos de participación en sus fases de diagnóstico, diseño y/o seguimiento.

El cambio de siglo se produce con una significativa cantidad de práctica participativa acumulada. Algunos estudiosos hablarán ya de la *institucionalización* de las políticas de participación, dado el alto grado de “aparataje” institucional consolidado en las administraciones públicas: direcciones, departamentos, equipos técnicos, reglamentos, consejos, concejalías, capítulos del presupuesto, etcétera; aunque sin dejar de señalar los efectos de la crisis económica de 2007 sobre los presupuestos públicos, que llevan a algunas administraciones a recular en el desarrollo de ciertas políticas de participación que ahora se empezarán a ver cómo menos urgentes, cuando no como claramente prescindibles.

Pero a pesar de la crisis, o precisamente por motivo de ésta, el caso es que aun disminuyendo en términos generales el volumen de presupuesto público destinado a la promoción de la participación ciudadana, algunas importantes administraciones han ido en la dirección contraria redoblando la apuesta, y en muy pocos casos se puede decir que la política de participación ha sido totalmente denostada.

Finalmente, metidos de lleno en el siglo XXI, es obligatorio dejar apuntadas dos cuestiones más. En primer lugar, que no se puede hablar de nada, tampoco de participación ciudadana, sin considerar que vivimos ya en una sociedad digital en la que las conexiones/comunicaciones a través de Internet lo están cambiando todo, y la política muy especialmente. Así, se habla cada vez más de tecnopolítica o de democracias “*punto cero*”. En segundo lugar, el despertar ciudadano a la política que supuso el movimiento del 15-M, que lo ha impregnado todo de nuevas demandas de participación y *democracia-real-ya*, dotando a las ideas de participación y de democracia de nuevos significados a través de nuevas prácticas. La mayoría de analistas coinciden en que ambas cuestiones, la tecnopolítica y el 15-M están íntimamente interrelacionados, que suponen la emergencia de nuevas formas de acción política, que están cambiando discursos y prácticas alrededor de la participación, y que se trata de cambios que no son fáciles de entender desde los

modos de hacer y pensar de la *vieja política*. De hecho, la *nueva política* se empieza a caracterizar como “*una nueva forma de relacionarse*” para hacer política (entre la propia ciudadanía, y de ésta con las estructuras de representación).

Así que hoy contamos con suficiente casuística y experimentación acumulada como para poder hacer balance sobre lo aportado y lo restado por las políticas de participación llevadas a cabo en las décadas anteriores, y sobre los retos que los nuevos tiempos están poniendo encima del tablero de juego. Además, la debilidad de muchas estructuras del estado para hacer frente a esos nuevos retos sociales que se nos presentan, y que tienen que ver fundamentalmente con mantener la cohesión social y con reforzar la legitimidad institucional de la democracia, siguen señalando la importancia que deben seguir teniendo la participación de la ciudadanía en la cosa pública. Internet aparece como la *Gran Promesa* para el fortalecimiento de la democracia; aunque también puede ser vista como una gran amenaza.

Hemos resumido mucho, demasiado, la trayectoria de las políticas de participación. Una trayectoria que, por su trazo grueso, puede servir para explicar lo que ha sucedido en los últimos 35 años en muchos lugares y en distintas escalas del Estado, aunque es bien cierto que precisamente ese mismo trazo grueso hace que se necesiten infinidad de matices para poder explicar lo sucedido en un lugar concreto, en una determinada administración o con una determinada política. Con todo, si apuntamos este esbozo de la evolución de las políticas de participación ciudadana es para darle un marco y una significatividad, un contexto, al análisis específico de los ocurrido en Gipuzkoa.

3. Evaluación de la norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana

La evaluación en este informe de la Norma Foral 1/2010 sobre participación ciudadana, se aborda desde una doble mirada. La parte principal se presenta en un **dictamen experto** sobre la Norma en el que se tratan cuestiones como su contexto legal, un análisis conceptual de la misma, y un análisis pormenorizado de sus contenidos. A ese dictamen le sumamos el resultado de una mirada más abierta que busca incorporar la opiniones que sobre la norma se han ido vertiendo en los distintos informes parciales así como en algunas entrevistas realizadas con ese fin a responsables políticos, a técnicos y técnicas, y también a personas que han tomado parte en algunos de los procesos de participación más significativos de la legislatura analizada. Esta última mirada busca responder básicamente a tres preguntas:

1. ¿Hasta qué punto se han desplegado los instrumentos y mecanismos institucionales establecidos en la norma?
2. ¿En qué modo la norma ha facilitado o limitado el desarrollo de las políticas y las experiencias de participación?
3. ¿Qué reflexiones y propuestas para una potencial reforma normativa?

3.1 Dictamen experto.

LA NORMA FORAL 1/2010, DE 8 DE JULIO, SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

INFORME Y VALORACIÓN DE SU CONTENIDO

3.1.1 EL CONTEXTO DE LA NORMA FORAL

El marco jurídico vigente en el momento de aprobar la Norma Foral (NF) lo encontramos en los artículos 9.2 (con su correspondiente artículo 9.1.e) del Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre)

y 23 de la Constitución (CE) y su interpretación por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 103/2008 de 11 de septiembre (después ha habido otras interpretaciones, la última, la STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la ley catalana 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. La línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional consolida y profundiza su interpretación restrictiva sobre la viabilidad de los medios de participación directa, reduciéndolos ostensiblemente y reclamando la competencia exclusiva del Estado para su regulación.

Otra ley que forma parte de ese marco es la ley 7/1985, de 25 de abril, reguladora de las bases del régimen local, particularmente el Capítulo IV del Título V, sobre información y participación ciudadana.

También se tienen en cuenta y así se indica en el Preámbulo de la NF la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

El Preámbulo de la NF hace referencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, a pesar de formar parte de nuestro Derecho, no incorpora novedad alguna al ejercicio del derecho de participación. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea y las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, a pesar de su interés, no forman parte del ordenamiento jurídico y pueden ser fuente de inspiración para la elaboración de normas, pero no pueden amparar su contenido.

En el año 2010, la NF supuso una innovación en el marco de la regulación de la participación. Hasta ese momento, sólo existían dos leyes autonómicas en ese ámbito: la Ley valenciana 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana y la Ley canaria 5/2010, de 21 de junio, de fomento de la participación ciudadana. No es el momento aquí de analizar y valorar el contenido y la eficacia de esas leyes, pero se puede decir que la NF supone un avance notable si la comparamos con ellas.

Lo mismo ocurre en la comparación de la NF con los reglamentos municipales de participación. El reglamento tipo aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias el año 2005 es sensiblemente mejorado por la NF.

A.1. La injusticia del análisis del pasado con los ojos del presente

Dicho esto, debe analizarse ahora el contenido de la NF y, desgraciadamente, sólo se puede hacer con los ojos del presente, no nos podemos retrotraer al año 2010 y ver si hubiera sido posible otra redacción. Como decía Marc Bloch en su “Introducción a la Historia”, *“la incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizás, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no sé nada del presente”*.

Para mejor actuar en el presente es fundamental conocer el pasado, pero el conocimiento de ese pasado está contaminado por la mirada del presente.

Cinco años, el tiempo transcurrido desde la aprobación de la NF, no son un tiempo histórico, pero a los efectos de justificación y explicación de estas líneas nos sirve esa referencia a la Historia. Para el autor de este texto resulta más cómodo analizar la NF con los conocimientos y experiencias actuales en materia de participación ciudadana que con los existentes en el momento de su aprobación.

Por tanto, el análisis crítico que se presenta en las siguientes páginas debe entenderse desde el respeto a la realidad de aquel momento que, de buen seguro, condicionó a las personas redactoras del texto y a las que lo aprobaron.

3.1.2 ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA NORMA FORAL 1/2010

En este apartado recogemos un listado de conceptos incluidos en la NF que responden a un marco cognitivo, en nuestra opinión, poco elaborado que provoca en ocasiones, contradicciones internas entre los propios conceptos.

Las normas jurídicas deben servir para ordenar las relaciones que se producen en la sociedad y no son ajenas a la carga ideológica y la concepción del mundo que tienen en ese momento las personas que las elaboran.

Pero también el análisis es subjetivo y parte de un marco cognitivo previo. Por eso explicamos en primer lugar nuestro punto de partida para mejor comprender el análisis posterior.

B.1. Marco cognitivo de referencia

El sistema democrático se diferencia de otros sistemas políticos en que se basa en la soberanía popular, el titular indiscutible de la soberanía es el pueblo. En el Estado español así lo determina el artículo 1.2 de la Constitución (CE) *“La soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”*.

B.1.1 La trinidad democrática

¿Cómo ejerce el pueblo esa soberanía? En nuestra opinión, de tres maneras distintas:

- a) eligiendo intermediarios (dimensión representativa).
- b) decidiendo directamente sin intermediación (dimensión directa).
- c) debatiendo, discutiendo, proponiendo, incidiendo (sin carácter decisorio) en las políticas públicas (dimensión dialógica).

Podemos decir, igual que en el misterio de la Trinidad cristiana (tres personas distintas y un solo Dios verdadero), que la democracia se sustenta en tres dimensiones distintas aunque haya un único sistema democrático. La dimensión representativa consistente en la elección de intermediarios, representantes que actúan en nombre del titular de la soberanía, aunque en la gestión de esa representación, tienen mucha más independencia que la del mandatario en el contrato civil de mandato. La dimensión directa consiste en la decisión del pueblo sin intermediarios. La forma más conocida es el referéndum que en nuestro sistema político actual es muy restrictivo: para determinadas situaciones “de especial trascendencia” nos dice el artículo 92 CE, que además no tiene efectos vinculantes sino consultivos. Por eso tendría más cabida en la dimensión dialógica (no decisoria) fundamentada en el debate, intercambio de argumentos y opiniones para construir, mejorar o cuestionar la acción política.

B.1.2 Huir del corporativismo

En estas dimensiones intervienen diferentes actores: personas, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación, poderes económicos... pero la

base del sistema es la persona, titular del derecho que decide libre y voluntariamente agruparse (o no) con otras personas para mejor defender sus opiniones e intereses.

Cuando un sistema político se fundamenta en organizaciones (entidades, como señala la NF) corre el riesgo de corporativizar la acción política facilitando la proliferación de pseudorepresentaciones encarnadas en asociaciones que, aunque puedan sumar muchos miembros, no siempre se comportan de manera democrática y no siempre toman sus decisiones de manera dialogada y constructiva, respetando la igualdad y los principios democráticos.

Las asociaciones son necesarias, sí, pero deben aparecer de forma libre, no seducidas o sugeridas por la institución o por las regulaciones. Una norma favorece esa artificialización cuando da mayor peso al papel de las entidades que a la ciudadanía. Así, por ejemplo, si para presentar una iniciativa es suficiente con una entidad o el 2% de los habitantes afectados, sale más a cuenta crear una asociación, cosa muy fácil con solo tres personas. Luego no importa si esa asociación tiene más o menos vida o si su funcionamiento es profundamente democrático, porque eso forma parte de la dinámica interna de la asociación que difícilmente puede supervisar la institución.

B.2. El marco conceptual de la NF

El marco conceptual que se deduce del análisis de la NF es muy limitado y tiene su principal error en considerar la participación ciudadana como un elemento complementario de la democracia, cuando en realidad es la esencia misma del sistema. Los medios de participación ciudadana no son pastillas de caldo que “enriquecen el sistema democrático de forma complementaria” como nos indica el Preámbulo ya en su primer párrafo. Un complemento, nos dice el diccionario, es una “cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra para hacerla íntegra o perfecta”. La participación ciudadana no es un complemento, es el sustento, el fundamento del sistema político. La dimensión representativa es una de sus dimensiones pero, a pesar de ser la más conocida y practicada, no es la única. Y las otras dimensiones dialógica y directa no son complementarias sino que forman parte de la misma unidad trinitaria.

El segundo error, en nuestra opinión, es el excesivo peso que se da a las entidades ciudadanas en el despliegue de los canales de participación regulados. Se puede pensar que eso ayuda a fomentar el asociacionismo, pero la experiencia nos demuestra que, en no pocas ocasiones, lo que se produce es una perversión del funcionamiento de las asociaciones que acaban considerándose con un plus de legitimidad para intervenir en la cosa pública.

Analizamos a continuación algunos de los conceptos contenidos en la NF.

B.2.1 Democracia participativa

En el momento de aprobarse la NF existía una utilización intensa y extensa del concepto “democracia participativa”. Incluso existía (existe aún) el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) que llegó a celebrar su V Conferencia en la ciudad de San Sebastián el año 2005. En cambio, en la NF sólo aparece este concepto en una única ocasión en el apartado b) del artículo 3 que recoge los objetivos de la NF. Indica que los derechos democráticos de la ciudadanía se desarrollan, mediante esta NF utilizando *“prácticas e instrumentos de **democracia participativa** que complementen y perfeccionen los derechos y las técnicas de la democracia representativa”*.

Se concluye, pues, que el marco conceptual de la NF entiende que existe una democracia participativa, complementaria de la representativa que se desarrolla mediante los instrumentos por ella determinados. No nos da ninguna pista sobre qué entender sobre democracia participativa. En nuestra opinión todas las dimensiones de la democracia deben tener ese carácter “participativo” pues, como se ha dicho, la participación es elemento esencial y sustentador de la democracia.

B.2.2 Formas directas de participación, participación directa (¿y participación representativa?)

El Preámbulo utiliza esas dos acepciones para explicar el contenido de la NF. Por una parte las **formas directas de participación** *“que complementen las instituciones de la*

democracia representativa, profundizando la naturaleza democrática de nuestras sociedades..”

Por otra, la **participación directa**. Cuando explica el carácter innovador de la NF lo justifica por “incorporar procedimientos e instrumentos de **participación directa** en el ámbito de los procedimientos administrativos de ejecución”.

¿Son la misma cosa? Parece que las primeras tienen una misión más trascendente como es “*profundizar la naturaleza democrática*” mientras que los instrumentos de participación directa se refieren a la intervención concreta en procedimientos concretos. En cualquier caso no se explica ni en el Preámbulo ni en la NF la diferencia, si existe, entre ambas designaciones.

Para acabarlo de complicar, el artículo 4 nos dice que “*la participación ciudadana... constituye un instrumento complementario de la **participación representativa***”. Se hace difícil imaginar qué puede ser la participación representativa como no sea la participación en la elección de representantes. También pudiera ser que sea un error y se quiera referir a la democracia representativa. En cualquier caso la confusión está servida.

La participación directa es la que se hace sin intermediarios y tiene efectos decisorios. Obviamente la dimensión representativa de la democracia también se ejercita sin intermediarios, es la persona la que directamente deposita su voto en la urna. Lo mismo en la dimensión dialógica, es la persona quien directamente emite su opinión o hace su propuesta. Lo que diferencia esas dimensiones es la finalidad de la acción. En el primer caso es la elección de representantes y en el segundo la incidencia en la acción política. En la dimensión directa la finalidad es tomar una decisión política.

B.2.3 Participación de personas y entidades

Los artículos 1, 5, 6, 8, 11, 13, 18, 19, 22 y los contenidos en el Título IV hacen referencia a las entidades ciudadanas.

El artículo 1 ya indica como objeto de la NF “la regulación de instrumentos y procedimientos específicos de participación de las personas residentes y las

entidades ciudadanas...” El artículo 5 dice que el derecho a la participación lo ejercen las personas residentes “directamente o **a través de las correspondientes entidades ciudadanas...**” y el 8 legitima a personas y entidades para ejercer la “iniciativa para la realización de un proceso participativo” El 6 obliga especialmente a los Departamentos de la Diputación que deban incorporar instrumentos de participación a informar a la Dirección Foral para la Participación Ciudadana (DFPC) “**a los efectos de garantizar la información a las Entidades ciudadanas**”. El 11 regula la incorporación de las entidades en los procesos de deliberación participativa. El 13, 18 y 19 les da un papel singular en la iniciativa para promover procesos de deliberación participativa y consultas populares. El 22 equipara personas y entidades en la participación en la elaboración de anteproyectos de Normas Forales. Finalmente el Título IV define las entidades ciudadanas y regula su relación con esos instrumentos y el compromiso de la Diputación Foral de apoyar sus actividades.

Habría sido suficiente con el contenido del artículo 5 indicando que el derecho a la participación lo ejercen las personas directamente o mediante entidades (o cualquier forma organizativa admisible en derecho). Así habría quedado claro que ese derecho corresponde a las personas y que éstas deciden libremente como realizarlo. La regulación de la NF favorece peligrosamente la pertenencia a las entidades dándoles un protagonismo y unos canales especiales de participación que pueden incrementar el corporativismo de algunas de ellas al considerarse con mayor representación y legitimidad para tomar parte en los procesos de decisión política.

Obsérvense, por ejemplo, los artículos 13 y 18 reguladores de la iniciativa para proponer procesos de deliberación participativa y consultas populares, respectivamente. Mientras que una persona necesita recoger el apoyo de un 2% del total de personas afectadas, a una asociación le basta con invocar su existencia para que se le atribuya esa legitimidad (debe suponerse que representan, pues, al menos al 2% de la población afectada). Una cosa es que para promover dicha iniciativa sea suficiente con la existencia de una asociación, pero después debería exigírseles el mismo grado de apoyo que se exige para una persona individual, en este caso acreditar ese 2%.

Los canales de participación son para favorecer el debate y el intercambio de opiniones a fin de enriquecer la decisión política a adoptar, no para concertar o pactar con las entidades su contenido. Una novedad importante en esta NF es que no prevé

la creación de órganos de participación como los existentes en casi todos los reglamentos municipales por lo que sorprende esa insistencia en el papel de las entidades.

B.2.4 Derecho de petición y de iniciativa

El derecho de petición es un derecho fundamental declarado en el artículo 29 CE y desarrollado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, cuyo artículo 3 señala el objeto de esas peticiones: *“cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general”*. La limitación principal es que no versen sobre materias para *“cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley”*.

Es decir, existe un derecho fundamental a presentar peticiones ante cualquier autoridad pública con la excepción que esa petición no se refiera a una materia que tenga un procedimiento específico. No se puede utilizar, por ejemplo, el derecho de petición para pedir una licencia urbanística. Tampoco debiera poder utilizarse para solicitar un proceso de participación deliberativa porque existe una NF que lo regula. Aunque, en este caso, es la propia Norma en su artículo 7 la que permite utilizar ese derecho, lo cual conduce a una situación absurda. Una única persona podría solicitar, ejerciendo el derecho de petición, un proceso de deliberación participativa y, de acuerdo con esa ley orgánica la Diputación debería responder (no necesariamente aceptar, por supuesto).

Dicho artículo 7 contiene un derecho de petición general (7.1), como el regulado en la referida ley orgánica 4/2001 y uno específico (7.2) respecto a la petición de un proceso participativo *“en los términos establecidos en esta Norma Foral”*. Si se trata de un derecho de petición en los términos establecidos en la NF el cauce adecuado es el derecho de iniciativa, no el de petición. Produce confusión la utilización de dos instituciones distintas para regular una misma acción.

El artículo 8 parece tener la misma finalidad que el 7, pero añade, como sujetos de ese derecho a promover un proceso de participación, a las entidades ciudadanas.

Pareciera que en el caso del derecho de petición, la persona se limita a pedir que se haga y en el caso de la iniciativa, trata de promover su realización. Pero luego, el artículo 13 y el 18 legitiman tanto a entidades como a personas (2%) para promover esos procesos de deliberación participativa y de consultas populares, con lo cual la confusión aumenta.

La creación de una asociación exige únicamente la concurrencia de tres personas que se pongan de acuerdo en unos estatutos y elijan un primer órgano de representación (artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Lo cual parece bastante más sencillo (aún en el caso de haberla de inscribir en el Registro Foral), que recoger el apoyo de un 2% de la población afectada. Un privilegio absurdo para las entidades a las que debería exigírseles también la acreditación de unos apoyos mínimos como ese 2% indicado.

B.2.5 Procedimiento administrativo de ejecución o acción política o pública

Ya hemos señalado en el punto anterior el apartado del Preámbulo que hace referencia a “**procedimientos administrativos de ejecución**”. Desde el punto de vista jurídico administrativo esos procedimientos son los que se realizan para ejecutar los actos o resoluciones administrativas cuando no se hacen por la vía ordinaria. Es un procedimiento derivado del principio de autotutela, privilegio que tienen las administraciones públicas para imponer sus decisiones sin necesidad de acudir a los tribunales. No es, como se ve, un concepto adecuado para regular la participación en la cosa pública.

Este concepto viene matizado pocos párrafos después cuando explica el contenido del Título III indicando que la NF “gira de forma muy destacada, sobre el establecimiento de procesos de deliberación participativa que se insertarán en los **procedimientos administrativos de decisión** de las políticas públicas que corresponden a la Diputación...”

Y aún se aclara un poco más en el artículo 1 cuando define el objeto de la NF como la participación “*en el ejercicio por la Diputación Foral de la **función de gobierno y administración**...*”

De todas maneras, en nuestra opinión, utilizar el concepto administrativo en el momento de definir la participación en la acción política puede inducir a confusión. Incluso puede acabar convirtiendo los instrumentos diseñados para favorecer esa participación en un trámite administrativo más a incorporar al expediente. Creemos que sería mejor utilizar el concepto “**procesos de decisión política**” o “**procesos de acción política**” para determinar con mayor claridad que el objeto de la participación no es otro que incidir en una decisión política, no en una decisión administrativa. Obviamente, después la decisión política se ha de traducir al ámbito de la administración en un expediente concreto con unos trámites determinados, pero esa es la consecuencia de la participación no su objeto.

B.2.6 Procesos participativos, de deliberación participativa y de participación

En el texto de la NF aparecen esos tres conceptos de manera indistinta: procesos participativos, procesos de deliberación participativa y procesos de participación y resulta difícil entender las diferencias entre ellos, si las hay. Si son conceptos sinónimos habría sido deseable indicarlo y si no lo son se requiere una explicación de qué es cada uno de ellos.

Pareciera que los procesos participativos y los de participación se refieren a la misma esencia: secuencia de actos dirigidos a incorporar la participación ciudadana. Desde el punto de vista lingüístico un proceso participativo es diferente a un proceso de participación. En el primero, se trata de un proceso susceptible de ser participado (que se hace con la intervención de diferentes actores) y en el segundo es la hoja de ruta, el camino (el proceso) para conseguir la participación.

En todo caso su utilización en el articulado de la NF induce a confusión porque da a entender que el proceso participativo o de participación sería el género y los procesos de deliberación participativa, las consultas populares, la participación en la elaboración de anteproyectos de normas forales y otros instrumentos complementarios, serían la especie. Cuando, en realidad, estos instrumentos forman parte de la dimensión dialógica de la democracia cuya finalidad es conocer la opinión u opiniones diversas y plurales de la ciudadanía y favorecer su intercambio para incrementar el conocimiento y las aportaciones a realizar a una determinada política pública.

Las consultas populares, como después se dirá, siempre son el resultado de un proceso porque por lo menos debe haber un período de información para que las personas legitimadas para emitir su opinión puedan hacerlo con conocimiento de causa. Incluso el artículo 19.5 de la NF prevé su utilización como finalización de un proceso de deliberación participativa. Si tuvieran carácter decisorio, vinculante para la Diputación Foral entrarían en la dimensión directa. En nuestro sistema jurídico este hecho no es posible y menos después de la STC 31/2015. Pero que no exista vinculación jurídica no supone que no pueda existir una vinculación política y si ese fuera el caso debería incorporarse en esa dimensión directa.

B.2.7 Procesos de deliberación participativa, el nombre

Es la primera vez que aparece en una norma jurídica el concepto “**deliberación participativa**” que después ha sido utilizada por lo menos en el borrador del anteproyecto de Ley andaluza de participación ciudadana (artículos 15 al 20, en su versión de agosto de 2014) y en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 33).

Con todos los respetos a las personas que decidieron innovar con esa expresión, sugerimos una reflexión previa. El verbo deliberar, en castellano, supone “*Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*”. Es decir deliberan las personas que han de tomar una decisión, antes de tomarla. Delibera el Consejo de Ministros, el Jurado de unos premios o el Jurado en un Tribunal de justicia. Pero, como se indica en el artículo 9 el contenido del proceso de deliberación participativa es un “*debate público sobre la decisión a adoptar...*” no el debate previo para tomar esa decisión. La decisión no la toman las personas que deliberan, sino otras, en este caso los órganos competentes de la Diputación Foral.

Que la deliberación sea participativa parece una redundancia porque ¿cómo se puede deliberar si no se participa?

En euskera, con los ridículos conocimientos de quien esto suscribe, hemos encontrado dos palabras distintas que recogen la idea de deliberar. La expresión utilizada en el

Boletín Oficial de Gipuzkoa llama a estos procesos “**partaidetzazko deliberazio prozesuaren**”, utiliza la palabra “**deliberazio**”. Existe otro verbo, “**eztabaidatzea**” cuyo significado en castellano es, además de deliberar, también discutir y debatir. Se necesita un verbo que indique una acción relacionada con el intercambio de argumentos en un proceso en el que la conclusión, si la hay, no supone necesariamente una decisión.

En cualquier caso, a pesar de su carácter innovador el concepto “**proceso de deliberación participativa**”, no es demasiado afortunado porque puede dar a entender a las personas participantes en ese proceso que tienen un poder decisorio que no pueden tener, porque así lo dice el ordenamiento jurídico y porque, aunque no lo dijera, tendría un carácter profundamente antidemocrático que un grupo de personas por más numeroso y representativo que pueda ser, sustituya al sufragio universal o a las personas libremente elegidas en elecciones .

B.2.8 Procesos de deliberación participativa, las conclusiones

En la definición de los procesos de deliberación participativa, en su desarrollo y en las consecuencias que sus resultados pueden producir se parte de un supuesto erróneo, en nuestra opinión. Se considera que esos procesos pueden llegar a conclusiones o, aún peor, **deben** llegar a conclusiones. Por definición, en esos procesos debiera intervenir una amplia pluralidad de sujetos con intereses diferentes, muy a menudo contradictorios porque así es la sociedad, plural, diversa, con miradas distintas y contradictorias. Pretender que, mediante el diálogo, esas personas alcancen conclusiones es una demanda difícil de cumplir a no ser que se pretenda dirigir/orientar el proceso a esa finalidad lo cual lo condicionaría enormemente.

Lo importante de este tipo de procesos es la proliferación de ideas, opiniones, argumentos, aportaciones que enriquezcan el resultado final de la política a adoptar. Una cosa es hacer un resumen de las aportaciones realizadas en esos procesos, que pueden sintetizarse, seguro, en un número reducido de ideas y otra cosa bien diferente es provocar el consenso en torno a alguna de ellas o incluso peor, provocar la votación para elegir cuál es la mayoritaria. De hacerlo así estos espacios se

convertirían en pequeños parlamentos formados por personas a las que nadie ha elegido y por lo tanto sin legitimidad democrática alguna.

B.2.9 Consultas y encuestas

El artículo 17 hace una aproximación peligrosa entre consultas y encuestas. No se puede considerar una encuesta como un instrumento de participación porque únicamente supone la respuesta a unas preguntas previamente decididas. Las encuestas son una forma de aproximarse a una realidad y conocer unas determinadas situaciones, son una fuente de información y conocimiento pero no un medio para la participación. La persona que responde una encuesta no tiene ninguna posibilidad de intervenir en la elaboración del cuestionario, ni en su tratamiento, ni puede modificar las limitadas respuestas posibles a las preguntas realizadas. Además se dirigen a una muestra significativa de la población mientras que las consultas populares deben dirigirse al conjunto de la población afectada, el sufragio universal es su nota determinante.

Se encuentra a faltar en esta NF una regulación más detallada de cómo realizar consultas populares. Mientras que el proceso de deliberación participativa está muy detallado no ocurre lo mismo con este otro instrumento. Alberto López Basaguren, concedor del proceso de elaboración de la NF, dice que el eje central de dicha NF es el proceso de deliberación participativa y que las consultas son un complemento (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIV Zaragoza, 2013, pp. 343-360). Quizás por ello no existe esa regulación más detallada, lo cual constituye una clara debilidad de la Norma.

B.2.10 Establecimiento de formas de participación y participación en esas formas

El artículo 22 nos indica que la Diputación Foral “establecerá formas de participación en la elaboración de los anteproyectos de normas forales...” Y después en el apartado 2 de ese artículo indica que la participación “se realizará a través de la participación (valga la redundancia) de las personas residentes o entidades...”

Es decir, la Diputación Foral establece unas formas de participación y luego se participa, participando a través de personas y entidades.

La redacción de este artículo parece obedecer a la necesidad de decir algo al respecto pero sin tomar excesivo cuidado en su redacción y en los efectos que produce.

B.2.11 ¿Programa participativo? O ¿para la participación?

El artículo 33 obliga a la Diputación Foral a aprobar un Programa Participativo. Pero ¿se trata de un Programa participativo o de un Programa para la participación? En el primer caso el Programa debiera ser susceptible de participación y por tanto en su elaboración deberían intervenir los sujetos con derecho a la participación según esta NF. Pero en cambio aquí se dice que la propuesta de ese Programa la hace la Comisión Foral para la Participación Ciudadana.

Obsérvese que esa Comisión Foral es “**para**” la participación no es “participativa”. Lo mismo ocurre con el Consejo Social para la participación que antepone la preposición “**para**” indicando la finalidad de dicho Consejo.

B.2.12 Transparencia es algo más que acceso a la información

Cuando se elaboró la NF había un debate sobre la importancia de la transparencia, pero todavía no era un concepto incorporado en las regulaciones de los poderes públicos. La primera ley en este sentido fue la navarra Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto.

En cualquier caso, la transparencia es algo más que dar información concreta sobre unos procedimientos concretos. Supone un plus de actuación por parte de los poderes públicos que no sólo facilitan información sino que permiten el acceso a ella y no sólo sobre determinados procesos, sino en todas las acciones públicas que no supongan una vulneración del derecho a la intimidad o perturben la seguridad. Es cierto que la apertura al debate ciudadano de unas determinadas acciones públicas facilita una decisión más transparente, pero entendemos que no es suficiente.

Difícilmente se podrá incrementar la transparencia si no se regula en ese momento los medios para acceder a la información pública o si la Diputación Foral no sigue una política de mostrar sus datos públicos a disposición de la ciudadanía. La NF no regula ni el acceso a la información ni la obligación de la institución de dar a conocer sus datos públicos, como pasa ahora con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por ello, esa voluntad de “incrementar la transparencia” se deberá circunscribir a la que se deriva de aquellas actuaciones sometidas a algún proceso de los regulados en la NF y, aun así, posiblemente no sea mucho.

B.2.13 Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación, ¿una condición administrativa para ejercer un derecho?

El artículo 26 exige a las entidades, para ser consideradas “**sujetos de la participación ciudadana**” su inscripción en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación. Después, el contenido de la NF no parece tan exigente con ese requisito, lo cual, por otra parte es lógico, pues no se puede condicionar el ejercicio de un derecho a un acto administrativo innecesario pues dichas entidades ya están inscritas en el Registro correspondiente del Gobierno Vasco o del Estado. Aún y así, resulta contradictorio que se reclame esa inscripción si después no tiene efectos prácticos.

Los únicos efectos diferenciados que hemos encontrado en la NF es la posibilidad de ejercer la iniciativa popular para promover un proceso de deliberación participativa o una consulta popular. No aparece, en cambio esa exigencia en los procesos de participación en los anteproyectos de Normas Forales.

También se indica que para obtener subvenciones para el fomento de la participación ciudadana, las entidades deben estar inscritas en el Registro Foral, pero, al menos la convocatoria del año 2012 y la de este año 2015 no ponen ese requisito como condición necesaria..

El Acuerdo del Consejo de Diputados del 14 de febrero de 2012. Boletín oficial de Gipuzkoa 33, 17 de diciembre de 2012, indica:

Entidades beneficiarias de estas subvenciones.

1. Tendrán la consideración de beneficiarias de las subvenciones reguladas en las presentes bases **las entidades ciudadanas que desarrollen sus actividades, de forma exclusiva o no, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa**, en quienes no concurra ninguna de las circunstancias impositivas de alcanzar la condición de beneficiaria de las previstas en el artículo 12 de la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa, que se acreditará mediante una declaración responsable suscrita por el representante de la entidad ciudadana.

En el mismo sentido la convocatoria del año 2015 obtenida de la página web de la Diputación Foral:



DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

Inicio > Asociaciones > Participación ciudadana > 2 Subvenciones a las entidades ciudadanas del territorio para el fomento de la participación ciudadana

2 Subvenciones a las entidades ciudadanas del territorio para el fomento de la participación ciudadana

Plazo de solicitud: **En plazo** | Fecha límite : 2015-04-10 | Participación Ciudadana

Descripción y conceptos subvencionables

Es objeto de las presentes bases la regulación del otorgamiento de subvenciones a las entidades ciudadanas que desarrollen sus actividades, de forma exclusiva o no, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en materia de fomento de la participación ciudadana.

En concreto, la finalidad de estas subvenciones es, por una parte, garantizar y desarrollar la participación ciudadana en Gipuzkoa, y por otra, reforzar la capacidad de las entidades ciudadanas para fomentar dicha participación.

Los procesos deben ir dirigidos a promover la participación ciudadana. La financiación de la Diputación Foral de Gipuzkoa se dirigirá a apoyar el proceso participativo y no la actividad ordinaria de la organización.

Entidades beneficiarias

A esta convocatoria pueden presentarse todas las entidades ciudadanas, tanto individualmente como en agrupación, y podrán presentar únicamente una propuesta.

Procedimiento de concesión

El procedimiento de concesión de las subvenciones se efectuará en régimen de concurrencia competitiva.

Criterios de valoración

- Incidencia del proceso en la construcción de un sistema participativo que refuerce la capacidad participativa de la ciudadanía en la entidad ciudadana: hasta 20 puntos.
- Estrategia metodológica (información a la ciudadanía durante el proceso; impulso del debate entre la ciudadanía; participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones; participación directa de la ciudadanía en la gestión del proceso; y dimensión del proceso): hasta 35 puntos.
- Gestión de las políticas transversales en el proceso (euskera; igualdad; diversidad; medio ambiente): hasta 20 puntos.
- Impacto supramunicipal y de carácter estratégico en el ámbito local: hasta 25 puntos.

Sobre esta ayuda se puede:

- Haga su solicitud por internet
- Completar borrador...
- Consultas, pagos, gestiones...

Para cualquier duda o aclaración consultar con

Departamento/Servicio de Participación Ciudadana

Herritarren Partaidetzarako
Zuzendaritza
943 112289
ipinas@gipuzkoa.eus -
garamendi@gipuzkoa.eus

Consultas, quejas y sugerencias

Establezca contacto con cualquier departamento de la Diputación Foral y formule una consulta.

B.2.14 ¿Quién decide los representantes de las entidades?

El artículo 11 prevé habilitar un período de inscripción para las entidades ciudadanas que no estén inscritas en el Registro Foral y estén interesadas en intervenir en el proceso de deliberación participativa y además *“determinará el número de personas que intervendrán en representación de esas entidades... y “si fuese necesario,... designará las personas participantes en el proceso, en la forma en que se determine en el protocolo”*.

Parece algo desproporcionado que un órgano administrativo pueda decidir qué personas deben intervenir procedentes de una entidad concreta. Supone una intromisión ilegítima y peligrosa en el funcionamiento de la entidad.

Las entidades acuden a los procesos de deliberación participativa o a los procesos de participación porque son depositarias de una cierta representatividad de unos discursos u opiniones y por esta razón es importante contar con su presencia. Es evidente también, que de no producirse un debate profundo en el seno de la entidad, la manera de expresar la opinión por parte de la persona que acuda al proceso participativo será la personal y propia de esa persona, quien, seguramente no se debiera separar de los límites establecidos en su entidad, pero no dejará de ser una expresión personal de una forma de entender la política pública concreta que se somete a debate.

Por ello debe diferenciarse la representatividad de la representación. La persona que acude a uno proceso de estos aunque forme parte de una entidad, es muy difícil que actúe en representación de ésta.

Por esa misma razón las personas que participan en esos procesos pueden ser representativas de unas opiniones o discursos, pero no son representantes de nadie, porque nadie con el poder suficiente, las ha elegido para ejercer esa función.

3.1.3 ANÁLISIS Y COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DE LA NORMA FORAL

Aquí desarrollamos el análisis sobre el contenido de la Norma Foral, siguiendo el orden del propio articulado. Algunas de las reflexiones y comentarios que aquí se hacen ya han sido recogidas en el apartado anterior sobre el marco conceptual.

C.1. Preámbulo

Es el marco que recoge el bagaje conceptual y el momento histórico en el que se elabora la norma y sirve para conocer la voluntad del “legislador” e interpretar los preceptos a la luz de esa voluntad.

Nos dice que la finalidad de la NF es complementar “las instituciones de la democracia representativa” con “formas directas de participación ciudadana” y así “establece instrumentos y procedimientos específicos de participación directa de la ciudadanía”.

Cabe destacar ahora un error conceptual que nos aparece ya en el primer párrafo de la NF cuando dice que hay que abrir “la experiencia democrática a otras formas de participación que de forma complementaria, enriquezcan el sistema democrático, reafirmando sus fundamentos”. No se trata de abrir la experiencia democrática, se trata de ejercer la democracia. Y no se trata de complementar sino de ser consecuente con el principio democrático y con el reconocimiento de la capacidad del pueblo para ser sujeto activo y último decisor de la acción política.

Hace gala de su espíritu innovador, que ya hemos reconocido y lo fundamenta en tres hechos:

- a) Incorporar procedimientos e instrumentos de participación directa en el ámbito de los procedimientos administrativos de ejecución.
- b) Las características de los específicos instrumentos de participación.
- c) Promover y garantizar una participación ciudadana equilibrada de mujeres y hombres.

Los siguientes apartados del Preámbulo se refieren al contenido concreto de la NF que continuamos analizando a continuación.

C.2. Disposiciones generales

Objeto

El objeto de la NF es la *“regulación de instrumentos y procedimientos específicos de participación de las personas residentes en cualquiera de los municipios del Territorio Histórico de Gipuzkoa así como a las entidades ciudadanas”* en el ámbito de las *“competencias de gobierno y administración que corresponden a la Diputación Foral”*. Pretende además, regular la colaboración con las entidades locales en el fomento de la participación ciudadana, poniendo a su disposición instrumentos dirigidos a ese fin.

Amplia pues, la NF el derecho de participación a cualquier persona residente con independencia de su nacionalidad y hace una referencia a ese derecho por parte de las entidades ciudadanas que nos anuncia un error, reiterado en otras partes del articulado, consistente en considerar a las entidades ciudadanas como sujetos del derecho político a la participación. Los titulares de ese derecho son las personas que, si se agrupan en organizaciones, podrán ejercerlo mejor, pero esa organización ni es condición necesaria, ni es suficiente.

Objetivos

Los objetivos de la NF detallados en su artículo 3 tienen un alcance variado, algunos de imposible cumplimiento como es el apartado h) que, ni más ni menos, pretende *“garantizar mayores niveles de solidaridad y de integración social”*. El verbo **“garantizar”** aquí, nos aparece un poco forzado, porque una cosa sería promover, facilitar y otra muy diferente, garantizar. ¿Qué ocurre si no se consiguen esos mayores niveles? ¿A quién habrá que exigir responsabilidades? Es una licencia literaria que en una norma jurídica no procede incorporar.

En síntesis la finalidad de la NF se puede resumir en:

a) Promover e impulsar la participación ciudadana, desarrollando los derechos democráticos mediante procesos, prácticas e instrumentos de democracia participativa.

- b) Propiciar la implicación equilibrada de mujeres y hombres fomentando la consolidación de una cultura de participación ciudadana.
- c) Impulsar la apertura de los poderes públicos a las necesidades y dinámicas sociales.
- d) Incrementar la transparencia en la acción de gobierno (todavía no se habían aprobado las leyes de transparencia).
- e) Favorecer la mayor eficacia de la acción política y administrativa a través de la colaboración social.
- f) Fomentar el tejido asociativo y difundir la cultura y los hábitos participativos
- g) Colaborar con las Entidades Locales en el fomento de la participación ciudadana.

Obsérvese que ahora (y sólo ahora en todo el articulado) aparece el concepto de **democracia participativa**, seguramente porque debe entender que las formas directas de participación se refieren a esa dimensión de la democracia, como complemento de la que se considera importante, la representativa.

Por si no había quedado suficientemente claro, el artículo 4 insiste en que la participación es un “**instrumento complementario de la participación representativa** dirigido a reforzar la pluralidad democrática de las decisiones adoptadas por la Diputación Foral”.

Una cosa es que los resultados de los procesos y canales de participación regulados en la NF tengan efecto vinculante sobre los órganos de gobierno, que el artículo 69 de la LRBRL prohíbe y el artículo 4 de la NF ratifica y otra distinta es considerar que esa participación ciudadana es complemento de la otra. No existe una prelación de canales. No es más importante la elección de representantes que el debate sobre una actuación pública o la emisión de voto en una consulta popular. Simplemente se trata de dimensiones diferentes de un mismo sistema político no hay una que sea mayor o mejor que otras. Todas son necesarias para el funcionamiento de la democracia.

Motivación del acuerdo que se separe del resultado del proceso

Es importante la cautela establecida por el apartado 3 del referido artículo en el sentido de obligar a la Diputación Foral a motivar los acuerdos que se alejen de los resultados de los procesos. En todo caso se debe referir especialmente a las consultas populares porque los procesos de deliberación participativa no tienen por qué concluir con una única propuesta o aportación. La pluralidad es un valor y en el debate ciudadano son válidas todas las opiniones y no es necesario hacer ninguna votación porque tampoco se actúa en representación de nadie, sino en virtud del propio conocimiento y la propia opinión.

C.3. Los derechos relativos a la participación ciudadana

Los derechos recogidos en este Título son:

- a) Derecho a la participación.
- b) Derecho a la información para los procesos de participación
- c) Derecho de petición para la realización de procesos participativos
- d) Derecho de iniciativa

Los analizamos a continuación.

C.3.1. Derecho a la participación

Las personas residentes, directamente, o a través de las correspondientes entidades ciudadanas tienen derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos de competencia de la Diputación Foral. La consideración de entidad ciudadana se adquiere mediante la inscripción en el Registro Foral de entidades Ciudadanas, aunque la falta de inscripción *“no impedirá... la capacidad de intervenir en los procesos participativos a través del concreto procedimiento habilitado al efecto”*.

Debemos entender, pues, que la inscripción en el Registro permite unos derechos diferentes como después se verá.

El apartado 3 del artículo 5, pretende desarrollar su apartado 1 y genera más confusión que aclaración. Nos dice ese apartado que la participación ciudadana “se materializará por una parte, **a través del ejercicio individual...** y por otra, **a través de la realización de procesos participativos...** en los que intervienen tanto las personas residentes como las entidades ciudadanas”.

Las entidades ciudadanas no existen, cobran vida mediante personas individuales, son ficciones creadas por el Derecho para dotar de personalidad jurídica un proyecto promovido por diferentes personas. Solo tienen existencia física cuando actúa en nombre de ellas una persona física. Es una fantasía pretender que las entidades acudan a los procesos y canales de participación diseñados en la norma, con una voz previamente acordada en sus órganos de gobierno. Normalmente vienen personas que forman parte de entidades pero que, en no pocas ocasiones, ni tan siquiera debaten en su entidad la orientación de los argumentos y opiniones a aportar en esos canales de participación. Por ejemplo en el caso de las consultas populares, las entidades no tienen nada que decir, porque se vota de manera personal.

C.3.2 Derecho a la información para los procesos participativos

No es un derecho a la información general sino “para los procesos participativos” y se refiere a aquella documentación que permita el conocimiento y el seguimiento puntual de los procedimientos. Se indica la obligación de los diferentes departamentos de la Diputación Foral de facilitar esa información y de ponerla a disposición de la ciudadanía, poniendo “*especial atención para lograr que el acceso a la información por parte de los colectivos más desfavorecidos o vulnerables sea efectivo*”.

La información debe llegar por igual a mujeres y hombres y se debe utilizar un lenguaje no sexista.

C.3.3 Derecho de petición y derecho de iniciativa

Los analizamos conjuntamente porque en nuestra opinión se trata de la misma institución: el derecho a proponer la realización de una actuación pública.

El artículo 7, despacha en un único párrafo el contenido de la ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, del derecho de petición y en el segundo apartado se refiere específicamente a la utilización de ese derecho para solicitar un proceso participativo.

Dicha Ley Orgánica, en su artículo 3 indica el objeto de las peticiones: "Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

"No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley"

El artículo 8 tiene la misma finalidad que el 7, pero añade a las entidades ciudadanas como sujetos de ese derecho a promover un proceso de participación. Pareciera que en el caso del derecho de petición, la persona se limita solo a pedir que se haga y en el caso de la iniciativa, trata de promover su realización. Pero luego el artículo 13 legitima tanto a entidades como a personas (2%) para promover esos procesos de deliberación participativa.

C.4. Los instrumentos de participación ciudadana

Los instrumentos de participación ciudadana regulados en este Título son:

- a) Procesos de deliberación participativa
- b) Consultas populares
- c) Participación en la elaboración de anteproyectos de normas forales
- d) Participación ciudadana a través de otros instrumentos complementarios de deliberación participativa

C.4.1 Procesos de deliberación participativa

Definición

Son el “conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características”. Matiza el artículo 10 que han de ser políticas “que tengan una especial relevancia o impacto en el Territorio Histórico de Gipuzkoa”.

Se refiere a debate público sobre una “concreta política pública” no sobre un concreto servicio público. Los servicios obedecen a políticas y lo que se debate es la política.

De manera ordinaria estos procesos se realizan en la fase inicial del *procedimiento de decisión o determinación*, aunque se permite que de manera excepcional, se pueda hacer en fases sucesivas “*cuando haya adquirido durante su tramitación una trascendencia imprevista en el momento inicial o cuando las características del mismo se hayan transformado de forma sustancial*”.

Organización

La organización del proceso es competencia exclusiva de la Dirección Foral para la Participación Ciudadana (DFPC) quien elaborará “*para cada proceso concreto un protocolo*” que deberá determinar: naturaleza y características, estructura y objetivos, reglas de funcionamiento, procedimiento de elaboración de conclusiones las cuestiones objeto de deliberación (y las que no lo son, difícil de determinar), número máximo de participantes, su condición y en su caso, distintas categorías, mecanismos de selección o designación de las personas participantes, duración temporal máxima y persona responsable del proceso.

La implicación de personas expertas no la puede decidir libremente la DFPC sino que lo debe consultar a las entidades inscritas en el Registro (¿a todas?) en el ámbito afectado.

La responsabilidad sobre el momento del inicio del proceso es de la DFPC quien deberá garantizar la máxima información y difusión.

Entidades: representación e inscripción en Registro Foral

Es condición necesaria para que las entidades puedan participar que estén inscritas en el Registro aunque se habilitará un período de inscripción para que las que no estén inscritas puedan intervenir, en cuyo caso, se determinará el número de personas que intervendrán en representación y procederá *"entre ellas a designar la personas participantes en la forma que se determine en el protocolo"*.

Se produce aquí una intromisión de la institución en el funcionamiento de las entidades que son libres de decidir qué personas acuden en su representación.

Otro conflicto consiste en el hecho de creer que se va en representación de la entidad, es difícil de imaginar que se puedan haber realizado previamente debates en la entidad y que su representante no se pueda mover del guion previamente establecido. No se trata de un órgano de representación sino de un proceso fluido de debate público.

El apartado 5 de este artículo nos dice que las personas individuales también pueden intervenir, pero eso ya lo decía el apartado 2 al definir el protocolo.

Iniciativa para promoverlos

La iniciativa para los procesos la tienen: la Diputación Foral, las Juntas Generales y la ciudadanía.

La iniciativa ciudadana tiene dos actores: por una parte las entidades ciudadanas inscritas *"gozarán del derecho de iniciativa"* si afectan, *"en el aspecto material o territorial, a su ámbito de interés"*.

Las personas individuales también lo pueden solicitar recogiendo firmas no inferiores al 2% de las personas del territorio afectado. Se remite al reglamento cuya existencia desconocemos para especificar los requisitos formales para ejercer esa iniciativa. ". Parece desproporcionada esa exigencia si la comparamos con la posibilidad que tiene una única entidad para ejercer ese derecho.

Así se da juego a las entidades, favoreciendo el nacimiento o consolidación del corporativismo, y se deja de lado a la ciudadanía. Se debería obligar a las entidades a acreditar también ese apoyo.

La presentación de una iniciativa popular suspende la tramitación del procedimiento concreto (15.3)

Otros actores legitimados para promover procesos de deliberación participativa son los entes locales afectados por la política o decisión a adoptar, tanto individualmente como con otras entidades locales. No se indica si un acuerdo de este tipo compromete a la Diputación a hacer el proceso.

Finalización del proceso: ¿ conclusiones?

Finalizado el proceso y a la vista de las actas y las conclusiones alcanzadas, si las hay, la DFPC elabora un informe que contendrá el número y tipo de propuestas realizadas por personas y entidades, desagregando los datos por sexo, tipo y entidad. Se traslada a la Comisión Foral para la Participación Ciudadana y al departamento competente y se publica.

En tres meses, previo informe del departamento correspondiente la Diputación resolverá sobre la forma en que las conclusiones (si las hay) afectan a la decisión o política a adoptar. Si no hace caso deberá motivarlo. Ello presupone que debería de haber un cierto consenso en las aportaciones surgidas del proceso lo cual no es necesario ni lógico porque la finalidad del proceso no es llegar a conclusiones sino producir argumentos, opiniones fundadas y contrastarlas, para que después la decisión final sea lo más acertada posible.

C.4.2. Consultas populares

Definición

Se definen como “*una forma de participación ciudadana*” sin explicar más su contenido. Puede producir confusión porque el apartado 4 del artículo 17 indica que se pueden realizar mediante “*procedimientos demoscópicos que en cada situación sean más adecuados*” y pretende que esos procedimientos pueden “*materializar de forma más transparente la participación*” ciudadana. Puede hacerse como conclusión de un proceso de deliberación participativa.

No se indica claramente que la participación en ese instrumento se realiza mediante la emisión de un voto, aunque pueda deducirse del apartado 3 del referido artículo cuando señala que las consultas populares se pueden hacer “*en cualquier modalidad con la salvedad del referéndum*”.

Debe indicarse que hoy, las previsiones del apartado 2 de dirigirse al conjunto de la ciudadanía del Territorio Histórico no serían constitucionales según la interpretación del Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2015 ya citada.

No hay una regulación del procedimiento para celebrar las consultas: forma de plantear la pregunta o preguntas, definición del universo de personas con derecho a votar, campaña de información y debate, sistema de garantías...

Iniciativa para promoverlas

La iniciativa para promoverlas es de las Juntas Generales, la Diputación Foral, las entidades ciudadanas (no indica cuántas, así que debe entenderse, igual que en los procesos de deliberación participativa, que es suficiente con una), personas individuales, si acreditan el apoyo de un 2% de las personas afectadas por el ámbito de la consulta y los entes locales interesados mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento.

La regulación de esta iniciativa remite a un reglamento cuya existencia se desconoce. En todo caso la NF prevé que la iniciativa “popular” de entidades y ciudadanía o la institucional de entes locales deberá ser aceptada por la Diputación en un plazo de tres meses mediante acuerdo motivado indicando las razones que motivan su rechazo si es el caso. Si se acuerda la realización de la consulta se suspende cualquier otro trámite que pueda condicionar la decisión final.

Recuérdese que se considera también la consulta popular la utilización de medios demoscópicos (encuestas). Resulta un poco extraño suponer que se recogerán firmas para solicitarle a la Diputación que haga una encuesta.

Finalizada la consulta (encuesta o cualquier otra modalidad) la Diputación en 3 meses y, previo informe del departamento correspondiente, acuerda de qué manera los resultados obtenidos afectan a la decisión política a adoptar: se renuncia al proyecto,

se propone uno alternativo, se modifica, o se mantiene en toda su integridad. Si se aparta del resultado de la consulta el acuerdo deberá ser motivado

C.4.3 La participación en la elaboración de anteproyectos de normas forales

En este apartado la concreción es mucho menor y se asemeja más a una declaración de intenciones que a una regulación concreta. En primer lugar (aunque sea el último apartado del artículo 22) esta modalidad de participación se *“acomodará al calendario legislativo... comprometido por el Diputado o Diputada General ante las Juntas Generales”*. Por tanto ese calendario legislativo es un primer condicionante.

El artículo 22 diferencia dos momentos diferentes. Por una parte el establecimiento de formas de participación en la elaboración de los anteproyectos, cuya decisión corresponde, según el apartado 1 a la Diputación Foral. Una segunda fase es la participación en esas formas decididas por la Diputación. Parece desprenderse de ese artículo que en el establecimiento de esas formas, la Diputación ya habrá definido quienes son las personas y entidades que pueden participar, pero se deja una puerta abierta a incrementarlas mediante petición concreta según el apartado 3 y la Diputación resolverá. No se indica si esa petición concreta de participación requiere un plus de legitimidad, mediante la aportación de firmas de apoyo o cómo se justifica el interés, únicamente se hace referencia a que el anteproyecto sometido a participación se corresponda con el ámbito de actuación o intereses.

C.4.4 Participación ciudadana a través de otros instrumentos complementarios de deliberación participativa

Por una parte se declara la “flexibilidad” de los instrumentos de participación definidos por la NF, en el sentido que las prescripciones que, con carácter general se establecen, pueden modificarse incorporando nuevas formas o realizando algunos cambios en las previsiones de la NF. En todo caso la iniciativa para “innovar” estas formas de participación corresponde a la DFPC *“previa consulta a las entidades ciudadanas interesadas en la realización de un proceso participativo o en el seno de*

un procedimiento determinado". (no se indica a cuántas entidades ni cómo se ha de hacer esa consulta). También se puede realizar iniciativa de alguna de esas entidades.

Por otra parte se prevé la posibilidad de implantar nuevos instrumentos, no previstos en la NF. Una forma de mantener actualizada la NF incorporando los cambios que se puedan producir en las prácticas sociales e institucionales. La regulación de ese nuevo instrumento se hará a propuesta de la Comisión Foral para la Participación Ciudadana y la Diputación decidirá al respecto.

El apartado 3 del artículo 24 no parece estar bien ubicado porque se haya dentro del título "instrumentos complementarios de participación" pero hace referencia a la publicidad en la página web de "*las actuaciones de carácter general que puedan ser objeto de esta Norma*". Precisa que la página informará "*con el máximo detalle posible, sobre la red asociativa local*" y promoverá espacios donde se puedan presentar ideas, opiniones, sugerencias, foros de debate sobre procesos participativos. En realidad no es un instrumento complementario de participación ni una innovación de lo previsto en la NF sino una concreción del sistema de información y la extensión del debate mediante Internet.

C.5. Las entidades ciudadanas en el proceso de participación

Definición de entidad ciudadana

Este Título comprende tres apartados, dos de ellos relacionados con las entidades ciudadanas y un tercero de fomento de la participación en el que se mezclan y confunden subvenciones a entidades ciudadanas, con formación para la participación dirigida a personas, entidades y personal de la Diputación. No tiene sentido incorporar la previsión de formación para el personal propio en el Título que regula las entidades ciudadanas.

Se considera entidad ciudadana a "las personas jurídicas, sin ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica y su naturaleza, que tengan como fin la defensa de intereses colectivos, ya sean de carácter general o sectorial que desarrollen sus actividades, de forma exclusiva o no, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en toda su extensión o en una parte del mismo". Se excluyen las organizaciones políticas.

En síntesis, son entidades ciudadanas:

- a) Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro: asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, sindicatos, mutualidades, algunas cooperativas. No caben los partidos políticos.
- b) Que tengan como finalidad la defensa de intereses colectivos, generales o sectoriales.
- c) Que sus actividades se desarrollen en parte o exclusivamente en Gipuzkoa o parte del Territorio Histórico.

No se admitirán entidades que contribuyan a la perpetuación de las desigualdades de género. Debería ampliarse esa definición a prohibir la inscripción en el registro de aquellas entidades que no respeten los derechos fundamentales, particularmente el de la igualdad de género.

El Registro Foral de Entidades Ciudadanas

Estas entidades tienen la consideración de **“sujetos de la participación ciudadana”** a los efectos de las previsiones de la NF, si se inscriben en el Registro Foral de Entidades Ciudadanas para la Participación.

El Registro Foral es otro Registro más en el que deben inscribirse las asociaciones que, a su vez deberían estar inscritas en el Registro correspondiente (el de asociaciones, fundaciones, cooperativas...) y, seguramente deberán estar inscritas también en el registro municipal o en el sectorial del Gobierno Vasco. Parece absurda esta reiteración de formalizaciones administrativas cuando la información sobre las características de la entidad ya consta en la administración pública. Aunque hoy todavía no existe una forma diferente para conocer la realidad de esas entidades en un determinado territorio, ya sea el ámbito de Gipuzkoa, el municipal o el del País Vasco en su conjunto.

Subvenciones para el fomento de la participación

Para fomentar la participación ciudadana la NF exige que en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico se incluya, anualmente, *“un programa para el fomento de la participación”* que podrá establecer subvenciones a las entidades

ciudadanas para fomentar “*actividades vinculadas a la participación, al fomento de la cultura participativa o a la formación en participación*”.

Igualmente la Diputación podrá suscribir convenios de colaboración con entidades que tengan acreditada “una significativa representación social,... experiencia en el impulso y realización de procesos participativos y sepan integrar la dimensión de género en los mismos”. Resulta difícil imaginar qué entidades tenían experiencias “en procesos participativos” antes que la NF definiera qué son procesos participativos. Se puede entender que se refiere a procesos participativos en el ámbito municipal o en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Aun y así la “significativa representación social” y la “experiencia” son conceptos jurídicos indeterminados difíciles de concretar y que pueden prestarse a actuaciones interesadas.

Finaliza este Título señalando la obligación para la Diputación de realizar “formación ciudadana para la participación” y “formación del personal al servicio de la Diputación Foral”.

C.6 organización para la participación ciudadana

La organización que la NF prevé para la Diputación Foral en esta materia consiste en:

- a) Programa participativo
- b) Consejo Social para la participación ciudadana
- c) Comisión foral para la participación ciudadana
- d) Dirección Foral para la participación ciudadana

C.6.1 El Programa Participativo

Es el “*conjunto de propuestas en materia de participación ciudadana que enmarcan la actividad de los órganos forales... y en él se precisarán los procesos participativos, instrumentos y métodos para la elaboración, aplicación y revisión de las políticas forales*”.

Lo aprueba la Diputación Foral a propuesta de la Comisión Foral para la Participación Ciudadana y es el instrumento que “*permite informar a los sujetos de la participación*”

ciudadana (debe entenderse como tal a las entidades tal como se ha dicho anteriormente) *de las posibilidades de participación ofertadas*". Por eso se indica que *"será remitido a las entidades inscritas en el Registro Foral"*

Debiera revisarse el nombre porque no se trata de un programa "participativo" es decir susceptible de ser participado, sino de un programa para la participación es decir dirigido a una finalidad como es la participación ciudadana.

C.6.2 Consejo Social para la Participación Ciudadana

Se define como "órgano consultivo para la participación ciudadana, en general, y específicamente para el desarrollo y aplicación de los instrumentos previstos en la NF". Su función principal es informar sobre las actuaciones a realizar en ese ámbito y sobre la propuesta del Programa participativo.

Está compuesto por "*personas de reconocido prestigio por su trayectoria en los diferentes sectores de actuación de la Diputación*" cuya determinación se realizará mediante reglamento (no se conoce la existencia de ese reglamento).

C.6.3 Comisión Foral para la Participación Ciudadana

Se crea en el seno de la Diputación Foral con "la finalidad de coordinar las actuaciones de ésta en el ámbito de la participación ciudadana y, específicamente, en la realización de los procesos participativos regulados por la NF". Se desconoce la existencia de la Comisión y las funciones que ha realizado hasta ahora.

En realidad se trata de un órgano interdepartamental ya que su composición está integrada por la Jefatura del Gabinete del Diputado o Diputada General y una persona en representación de cada Departamento de la Diputación. A esta Comisión podrán concurrir, si se considera conveniente, personas expertas en el ámbito concreto que se pretenda tratar.

Se debe reunir dos veces al año.

Sus funciones principales son:

- i. Elaborar la propuesta de programa participativo.

- ii. Impulsar las iniciativas y asegurar la coherencia, complementariedad y coordinación con los departamentos.
- iii. Fomentar las iniciativas de promoción u campañas de difusión de los resultados de la participación.
- iv. Colaborar con las entidades locales en el impulso de iniciativas de participación y establecer, en su caso, iniciativas conjuntas.
- v. Promover la formación administrativa y ciudadana (se supone que se refiere a la formación del personal y de la ciudadanía).
- vi. Resolver las discrepancias sobre la determinación del ámbito territorial de afectación.
- vii. Promover la incorporación de la temática de la igualdad de género (sic).

C.6.4 Dirección Foral para la participación ciudadana

Se define como órgano de impulso de la participación ciudadana que actúa *“con plena autonomía respecto de la Administración Foral y se adscribirá, sin integrarse, en la estructura jerárquica de la Administración Foral al Gabinete del Diputado o Diputada General, o al departamento competente en materia de participación ciudadana”*.-

Este carácter de “autonomía” supone una novedad importante en el momento que se aprueba la NF y continua hoy así pues se desconocen experiencias similares.

Es un órgano unipersonal designado entre personas de reconocida competencia y experiencia en el ámbito público y tiene un nombramiento de cuatro años pudiendo ser cesada en cualquier momento por el Consejo de Diputados. El personal asignado a la Dirección Foral puede ser de carácter eventual o personal funcionario de la administración local.

Sus funciones son:

- i. Ejecución de los procesos participativos previstos en el programa participativo (sólo ejecuta con autonomía, no define con autonomía)
- ii. Valoración ordenación y actuación de las propuestas sociales
- iii. Previsiones de difusión y beneficios y logros de la participación (tarea difícil y compleja de realizar)
- iv. Establecimiento de criterios de realización de procesos participativos

- v. Valoración de la aplicación de resultados de la participación social
- vi. Elaboración del informe anual de la actividad participativa y de las sugerencias para la mejora de los procesos participativos.
- vii. Conexión permanente con las personas residentes y las entidades ciudadanas (lo de permanente es un poco difícil de asegurar)
- viii. Gestión del Registro Foral de Entidades
- ix. Provisión de los medios personales y materiales necesarios

C.7 Fomento de la participación ciudadana en el ámbito municipal

La Diputación impulsará convenios de colaboración con las entidades locales o con las asociaciones en las que se integren para el fomento de la participación ciudadana. Estos convenios establecerán las ayudas económicas que se aportan.

Se establece como finalidad de esas ayudas la *“creación de entidades ciudadanas de ámbito local o impulsar actividades de las ya existentes y su implicación en actividades de participación”*

Asimismo la Diputación ofrece a los ayuntamientos programas de formación para su propio personal y asistencia técnica para la realización de procesos participativos.

C.8 Evaluación del sistema de participación y de los procesos participativos

Todo proceso participativo debe ser sometido a un proceso de evaluación en el que se dará audiencia a todas las personas y entidades que hayan intervenido así como al personal responsable de la gestión del procedimiento.

Incluirá una auditoría externa realizada por profesionales expertos en participación y conocimientos de género. (se desconoce si se han hecho)

La previsión de evaluar el sistema es loable y es la que se está haciendo ahora para poder incorporar las enseñanzas de la experiencia.

3.2 Qué se dice de la Norma

1. ¿Hasta qué punto se han desplegado los instrumentos y mecanismos institucionales establecidos en la norma?

- A la luz de la Norma, se crea al inicio de la legislatura la Dirección Foral. Se trata de una dirección insertada en el gabinete del Diputado General, dirigida por una persona con reconocida experiencia en la materia, pero que trabaja sin equipo a lo largo de toda la legislatura (hasta el 7 de enero de 2015).

- No se ha creado el Consejo Social para la Participación (aunque sí que existen algunos trabajos preliminares para avanzar en esa dirección). La red SAREA, en parte, lo ha sustituido, pero han faltado perspectivas/visiones no institucionales, no presentes en SAREA: movimientos, entidades, expertos,...

- Se crea también la Comisión Foral, encargada de aglutinar a las diversas áreas y direcciones de la Diputación con el fin de poder transversalizar la participación. Ha sido una comisión muy activa, más de lo que exige la norma, con reuniones mensuales y una agenda de trabajo operativo para la puesta en marcha de procesos de participación.

2. ¿En qué modo la norma ha facilitado o limitado el desarrollo de las políticas y las experiencias de participación?

- La opinión generalizada es que la Norma, por lo general, no se tiene en cuenta (ni se conoce) por parte de los que impulsan la participación desde las instituciones: *“Los técnicos y dinamizadores no se miraron la norma a la hora de planificar los procesos”; “En SAREA no se conoce la norma, ni se habla de ella”.*

- Con todo, en el nivel político de la Diputación se valora su existencia: *“Que exista la norma ya es importante, le da más importancia al tema. Facilita las cosas hacia dentro de la casa”.*

- Se reconoce que la existencia de la Norma ha posibilitado la consulta de Igeldo, pero se señala que, más allá de la Norma, existen en el ordenamiento jurídico del Estado, límites legales por ahora infranqueables para que las consultas sean vinculantes.

- ¿Puede una norma fomentar la participación? Ésta es la pregunta que muchas se plantean. Desde un determinado punto de vista se apunta que *“a la sociedad le falta todavía mucho recorrido para que una norma pueda ser decisiva”*, por otra, que *“la norma es importante y necesaria, ha facilitado y permitido cosas, entre ellas abrirle un hueco claro a la política dentro de las instituciones”*. Además de que *“Tener una norma es necesario porque no hay consenso político. La participación es un objeto de choque político, de confrontación política”*.

3. ¿Qué reflexiones y propuestas para una potencial reforma normativa?

- Se puede consultar el informe parcial que recoge una gran cantidad de propuestas, de calado muy diverso, para modificar la norma foral. Además, por supuesto, están las consideraciones que establece el *dictamen experto* recién presentado, pero más allá de las propuestas concretas, en los debates sobre la reforma normativa se pueden observar dos tendencias. La que apuesta por un cambio normativo que incida más en la obligatoriedad ante la participación y la exigencia de considerar/legitimar determinados procesos; y la que defiende que la norma debe dejar un margen amplio para que las distintas formas de entender la participación por parte de las distintas fuerzas políticas puedan tener cabida bajo una misma Norma.

- Se apunta que se debería aprovechar una eventual modificación de la Norma para desarrollar la Iniciativa Ciudadana, estableciendo los protocolos y mecanismo necesarios para que ésta pueda ser eficaz, sin menoscabo del papel que le corresponda a las instancias ejecutivas y legislativas del poder político.

- Se podría aprovechar una eventual modificación de la Norma para crear espacios públicos de deliberación. La comisión del Debate Público en Francia, puede ser un ejemplo inspirador.

- También se propone el desarrollo normativo de los procedimientos para poder realizar Consultas Populares o Ciudadanas.

4. Evaluación de la política foral de participación

4.1 Informe general

Hay que decir con claridad que los contenidos de este informe no pueden sustituir en absoluto lo aportado desde los informes parciales de evaluación encargados a los diversos equipos de trabajo que han colaborado en esta evaluación. Tal y como hemos apuntado en la presentación, el grueso de la evaluación de la política pública de participación de la Diputación se recoge en una serie de informes parciales encargados directamente por la propia Diputación a empresas consultoras y a equipos de la universidad del País Vasco; informes parciales que debían dar respuesta a las preguntas que seguidamente se detallan, y que se establecieron como preguntas guía de la evaluación por parte de la coordinación. En este informe recogemos y destacamos algunas de las conclusiones de los informes parciales, añadiendo consideraciones (juicios de valor) en relación a algunos de estos aspectos.

LAS PREGUNTAS GUIA DE LA EVALUACIÓN

FORMULACIÓN de la política

- 1) ¿Existe un **programa** para el desarrollo de la política basado en la identificación explícita de “problemas” y de objetivos?
- 2) ¿A qué tipo de **compromiso político** responde la política? ¿Un compromiso político adquirido públicamente (en el ciclo electoral, por ejemplo)?
- 3) ¿Qué **actores** han intervenido en la formulación de la política? ¿Han participado actores no institucionales?

IMPLEMENTACIÓN de la política

- 4) ¿En qué grado la promoción de la participación ciudadana afecta al **conjunto de las políticas públicas de la Diputación** y su extensión se basa en estrategias de cooperación interdepartamental?

5) ¿La política de la Diputación se implementa a través de la **interrelación y cooperación CON y ENTRE ayuntamientos**?

6) ¿Qué actividades se han realizado? ¿Con qué presupuesto?

7) ¿Cómo se han fomentado la participación promovida desde abajo, por la iniciativa ciudadana?

RESULTADOS de la política

8) ¿La política promueve de forma activa **que la ciudadanía pueda influir en la elaboración y desarrollo de las política públicas** más allá de los procesos electorales?

9) Las experiencias de participación (promovidas directa o indirectamente por la diputación) responden a criterios de **“Calidad Democrática”**

4.1.1 FORMULACIÓN de la política

1) ¿Existe un programa para el desarrollo de la política basado en la identificación explícita de “problemas” y de objetivos?

- Existe un programa de gobierno que recoge 7 objetivos principales para la Dirección Foral para la participación ciudadana, con sus correspondientes estrategias y acciones a desarrollar. Dicho programa fue elaborado por la Directora Foral junto con el equipo del gabinete del Diputado General, y posteriormente remitido a la Comisión Foral para su discusión. Cabe señalar que más allá del trámite de paso por la Comisión Foral al que la norma obliga, ya desde un principio se promovió la idea de que el impulso de la participación no puede ser “materia exclusiva” de la Dirección de Participación, y se ha trabajado intensamente y con notable éxito para que la participación de la ciudadanía sea transversal a un amplio conjunto de políticas forales. Podría decirse que, dadas las dificultades y resistencias que acostumbran a producirse en las administraciones públicas, la transversalidad ha funcionado razonablemente bien

- El primer objetivo del programa nos habla de “avanzar en la democracia participativa” y de “impulsar la capacidad de la ciudadanía para incidir en los quehaceres institucionales y los proyectos del territorio”. Podría decirse que se trata de declaraciones que podemos encontrar en la mayoría de programas institucionales de participación ciudadana (como así ocurre), por lo que tiene interés ver la estrategia que se apunta para su despliegue efectivo. Dicha estrategia se basa en los siguientes elementos: Integralidad e interdepartamentalidad; Soporte a municipios; Participación en temas estratégicos; Diálogo abierto; Capacitación ciudadana, técnica i política.

- No se establece como un objetivo dentro del programa, y no puede decirse que se haya avanzado significativamente, el establecimiento de mecanismos formales que regulen de una forma clara y objetivable procedimientos para que la ciudadanía pueda tomar la iniciativa y proponer directamente actuaciones: incidir directamente en la agenda. Avanzar en la cultura y la institucionalidad participativa debería contemplar la existencia de dichos mecanismos para que, por mucha participación que haya, la agenda no esté siempre bajo el control del gobierno, que sin mecanismos formales que permiten la iniciativa ciudadana será siempre el que decida sobre qué se puede participar.

- “Participación Ciudadana” puede significar muchas cosas, todas ellas seguramente válidas, pero, a su vez, diferentes e incluso contradictorias entre sí. Se echa de menos algún tipo de reflexión/documento que dibuje con nitidez el sentido que se le quiere dar a la participación más allá de los enunciados generales y generalmente aceptados.

- En términos generales el programa se cumple, y es muy destacable el alcance de lo realizado teniendo en cuenta el débil recorrido institucional de la participación en el punto de partida; aunque se pueden identificar también incumplimientos:

- La no creación y puesta en marcha del Consejo Social. En parte, ese papel lo puede haber jugado SAREA, pero es cierto que la creación del Consejo hubiese dado un espacio a voces menos presentes en la formulación de la política: asociaciones, expertos y estudiosos, agentes sociales,... que son las que suelen estar más presentes en la arquitecturas clásicas de los consejos de participación.

- Uno de los objetivos que se planteó al inicio de la legislatura el programa participativo fue el de *“desarrollar desde la práctica nuestro propio modelo de participación, y*

adecuar la normativa actual al citado modelo". ¿Cómo valorar esto? ¿Qué entender por *propio*? Todos los modelos son propios a partir del momento en que alguien se los apropia, y ninguno lo es si por propio se debe entender totalmente "nuevo" y/o "exclusivo", pues prácticamente todas las políticas públicas se alimentan de la experiencia de los demás. Desde luego, no existe ese "modelo propio" en ningún documento que hayamos podido ver, como no se ha modificado tampoco la Norma foral, que era otro objetivo del programa; pero también es cierto que la evaluación que ahora presentamos tenía desde el inicio el objetivo de contribuir a esa finalidad. En todo caso, en el modelo de participación impulsado por EH Bildu destacan singularmente algunos elementos claramente reconocibles:

- Apuesta por la democracia directa
- Apuesta por los presupuestos participativos
- Trabajo en red con los municipios
- Apuesta por construir una escala supralocal (comarcal) alrededor de la participación

2) ¿A qué tipo de compromiso político responde la política? ¿Un compromiso político adquirido públicamente (en el ciclo electoral, por ejemplo)?

- El impulso de la participación ha sido un compromiso político de la candidatura de Bildu a las elecciones y, más allá de ello, constituye una de las señas de identidad discursiva de esta coalición política, por lo que era esperable, una vez acceden al gobierno, un impulso significativo de dicha política.

- Dentro de ese compromiso con la participación, dos ideas fuerza destacan en la propuesta de Bildu. (1) La apuesta por procesos participativos que impliquen toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía, a través de consultas y de los presupuestos participativos, y (2) entender las experiencias participativas como una "escuela de ciudadanía", por lo que se destacan los aspectos formativos y de generación de cultura participativa.

- La política de participación no es, por lo tanto, el resultado de una improvisación en el sentido negativo del término. Por supuesto que se va "haciendo al andar" (y se reconoce ese "hacer andando" como algo que aporta valor al diseño y construcción de la propia política), pero se puede ver una continuidad y coherencia entre el programa

de Bildu, el programa de la Diputación, y el programa de la Dirección de Participación. La apuesta por los presupuestos participativos es la muestra quizás más clara, pero no la única.

3) ¿Qué actores han intervenido en la formulación de la política? ¿Han participado actores no institucionales?

- No han participado actores no institucionales en la formulación de la política, que responde claramente al programa político de EH Bildu, aunque cabe destacar la intensa y activa participación de actores institucionales, básicamente los ayuntamientos a través de SARERA, en la definición y concreción cotidiana de dicha política.

4.1.2 IMPLEMENTACIÓN de la política

Consideraciones generales:

- La promoción/implementación de la política de participación se ha producido por una triple vía:

- La colaboración y el trabajo conjunto con diversas áreas de la Diputación ha sido muy significativo
- El soporte a ayuntamientos ha sido claro y no se ha basado solamente en subvencionar, siendo explícita la apuesta por coproducir.
- Lo hecho directamente desde la Dirección Foral de Participación ha tenido un carácter altamente estratégico y funcional al desarrollo de la política de participación: tejer red en el territorio para la promoción de la participación (Herritarren Sarea, Herritarren Herrira); sistematizar experiencias y conocimientos; y lo que podríamos llamar “construir modelo”, con la apuesta por fortalecer la democracia directa (consulta de Igeldo y proceso de Zestoa), el impulso de los presupuestos participativos y la observancia respecto del cumplimiento de ciertos criterios de calidad en los procesos impulsados o subvencionados.

- No ha sido hasta el final de legislatura 2011-2015 que la Dirección Foral de Participación se ha constituido como una unidad administrativa y de gestión dotada de un equipo propio. la política de participación ciudadana impulsada directamente desde

el Gabinete del Diputado General le ha correspondido a la persona que ocupaba dicha dirección que, salvados los indispensables soportes administrativos, escasos y puntuales, ha trabajado “sin equipo” a lo largo de prácticamente toda la legislatura. Podríamos decir que el día a día de la política de participación le ha correspondido a “La Directora Foral” más que “La Dirección Foral”. No se debería pensar por ello en una dirección inoperante o inactiva, pero sí en una operativa técnica totalmente basada en apoyos externos: consultoras especializadas en la organización y dinamización de procesos de participación que han sido las que han ido asumiendo las tareas encomendadas por la Dirección. Esta elección puede tener aspectos positivos: equipos formados y experimentados disponibles para trabajar desde el primer minuto, disponibilidad de diversos perfiles y especializaciones según necesidades, flexibilidad y adaptabilidad en el usos de recursos, etcétera; pero se trata de una estrategia no exenta de limitaciones, en especial, las que tienen que ver con lo que podríamos llamar la “*descapitalización cognitiva*” de la Administración Pública. Pasada la legislatura, aquellas empresas que hicieron todo el trabajo, se quedaron para sí todo el conocimiento, y ahora tenemos una dirección que puede estar muy bien dotada, pero de un personal poco experimentado y con déficits técnicos en el área de especialidad que le corresponde.

4) ¿En qué grado la promoción de la participación ciudadana afecta al conjunto de las políticas públicas de la Diputación y su extensión se basa en estrategias de cooperación interdepartamental?

- No se puede decir que el conjunto de las políticas públicas se han desarrollado de forma participada, pero tanto por los temas tratados, como por el número de departamentos implicados (Función Pública, Servicios sociales, Media Ambiente, Itten –sociedad pública-, Cultura, Transportes, Hacienda, Deportes, Euskera), si se puede afirmar que la política de participación ha ocupado un lugar central en el desarrollo del conjunto de la política foral.

5) ¿La política de la Diputación se implementa a través de la interrelación y cooperación CON y ENTRE ayuntamientos?

Claramente, este ha sido uno de los **puntos fuertes** de la política, y en ello ha jugado un papel clave Hirritarren SAREA

6) ¿Qué actividades se han realizado? ¿Con qué presupuesto?

Existe un informe parcial (*Gaia, E5: Identificar y sistematizar lo hecho*) que recoge con detalle la actividad promovida por la Diputación Foral en materia de Participación ciudadana; con especial énfasis en la promovida por la Dirección Foral de Participación. No tiene sentido reproducir aquí lo que en dicho informe parcial se recoge, por lo que nos limitaremos a apuntar los aspectos más destacables y que pueden constituir una síntesis de la política pública de participación desde el punto de vista de su implementación.

Los 5 ejes sobre los que ha pivotado la acción de la dirección de Participación han sido

- Centralidad de la Red (HERRITARREN SAREA)
 - Soporte “a” y “en” ayuntamientos
 - Cooperación interdepartamental y coproducción de procesos participativos.
 - Apuesta por los presupuestos participativos
 - Apoyo a entidades
- Los datos registrado nos hablan de 8.633 personas participando en procesos resultado de la cooperación interdepartamental, normalmente referidos a contenidos sustantivos de la política Foral (servicios sociales, transporte, Euskera,...a lo largo de toda la legislatura.
- El apoyo de la Diputación ha permitido extender procesos participativos por casi todo el territorio, con casi 400 experiencias de participación promovidas por los ayuntamientos
- Atraen más participación aquellos procesos vinculados a políticas sustantivas reconocibles y vinculadas a mejoras en la calidad de vida (transporte) y/o a demandas directas de la ciudadanía, como los presupuestos participativos. Aunque en este último

caso, la extensión territorial de la propuesta debe explicar por fuerza el mayor número de participantes.

- Desde una visión global, aunque con alguna excepción según tamaño del municipio y tema tratado (menos en urbanismo y menos también en los municipios más pequeños) la participación de mujeres y hombres ha sido equilibrada: 53% mujeres y 47% hombres

7) ¿Cómo se han fomentado la participación promovida desde abajo, por la iniciativa ciudadana?

- La Norma no establece mecanismos para la iniciativa ciudadana. “*La Diputación siempre tiene la última palabra*” en el control de la agenda de gobierno

- Se habla de que “*son excepcionales los casos en los que se ha puesto en marcha algún proceso participativo por iniciativa ciudadana*” y se señalan como dichas excepciones las consultas de Igeldo y Zestoa”. Pero hay que apuntar que una cosa es responder a la presión o reivindicación popular, y otra bien distinta es disponer de canales, procedimientos y normativa para que la iniciativa ciudadana, por vías institucionales, pueda materializarse. Cuando hablamos de iniciativa ciudadana nos referimos a establecer procedimientos formales, institucionales, que permitan a la ciudadanía tomar la iniciativa y proponer a la administración actuaciones o políticas. La idea central de la iniciativa ciudadana radica en que, en este caso Juntas y Diputación, pierden el control absoluto sobre la agenda de temas a tratar y la ciudadanía, siguiendo los procedimientos establecidos (que normalmente empiezan por recabar, mediante firmas, un determinado umbral de apoyo ciudadano) pueda plantear directamente actuaciones.

4.1.3 RESULTADOS de la política

8) ¿La política promueve de forma activa que la ciudadanía pueda influir en la elaboración y desarrollo de las política públicas más allá de los procesos electorales?

- Los informantes consultados nos dicen que se ha tratado de una participación eficaz, en el sentido de influir de verdad en la toma de decisiones y en apuntar hacia asuntos relevantes de la agenda política, lo que no quiere decir que otros asuntos, quizás tanto o más relevantes que los efectivamente tratados, no hayan quedado fuera de la agenda participativa.

- Incluso desde dentro del propio gobierno se reconoce que “este gobierno se merece un tirón orejas, pues nos acordamos de los procesos que hemos hecho, pero no de los que hemos dejado de hacer”, “Las decisiones más importantes **no** se han tomado de forma participada” y es que el “planteamiento político de la participación es muy bonito, pero muy teórico”. Faltan herramientas, casuística y cultura política, dentro y fuera de las administraciones, para poderlo extender con seguridad. “Lo que no quita que la tarea de la dirección de Participación deba ser muy bien valorada”, pues “se ha hecho mucho trabajo y muy bien hecho”

9) Las experiencias de participación (promovidas directa o indirectamente por la Diputación) responden a criterios de “Calidad Democrática”

- La DFG ha realizado directamente, y facilitado en los ayuntamientos y asociaciones, un importante despliegue de experiencias y, en general, los informantes clave consultados, valoran positivamente la calidad de los procesos, tanto desde del punto de vista de la **información**, como de la **dinamización y el soporte técnico**, la **deliberación** y la **devolución** (estas dos últimas dimensiones menos que las dos primeras).

- La participación también es de calidad cuando se traduce en un proceso de aprendizaje, tanto para las instituciones que la promueven, como para la ciudadanía que participa. La experiencia de la legislatura que estamos analizando debe ser vista de ese modo.

- Los mismos informantes clave nos recuerdan que participar también es exigente para la ciudadanía, y que más allá de los ultra-motivados, o ultra-politizados, para el resto de la gente participar puede convertirse en una tarea que demanda mucho tiempo, y un tipo de interés que los ciudadanos no siempre tenemos por todos los temas.

4.2 Evaluaciones parciales

Junto a la visión general sobre la política de participación, también se pidieron informes sobre aspectos parciales de la misma. En concreto, se quiso poner un foco específico en tres aspectos que aparecen como fundamentales en la propuesta política de la Diputación en la legislatura analizada.

- 1. Herritarren Sarea
- 2. La política de subvenciones
- 3. Los presupuestos participativos

4.2.1 Evaluar la RED (SAREA)

Herritarren SAREA es sin lugar a dudas uno de los logros fundamentales del trabajo realizado a lo largo de la legislatura por parte de la Dirección Foral de Participación. Su existencia ha sido clave para poder extender la participación por el territorio, sumando a esta tarea la iniciativa de muchos ayuntamientos y el compromiso de casi 100 personas, técnicos y políticos de dichos ayuntamientos. La red se valora, por lo general, muy positivamente, destacando sus aspectos más funcionales (contribuye a la formación y al intercambio de experiencias, da voz a los ayuntamientos ante la Diputación, permite coproducir estrategias y metodologías de trabajo), pero también la forma en que ha sido construida y organizada: desde las necesidades de los ayuntamientos, escuchándoles y dándoles el protagonismo, facilitando el acomodo de las diversas realidades municipales según tamaño de los municipios, y aportando soportes técnicos.

- SAREA "ha servido, sirve y servirá para contrastar ideas, experiencias, límites y recursos sobre y en relación a diferentes experiencias de participación" (...) "Las reuniones se quedan cortas"

- El empuje inicial fue muy fuerte. Ahora ha bajado en intensidad, pero está en un nivel menos emocional y más práctico y, lo que hace que no pierda utilidad. "La sensación es que el proyecto sigue fuerte"

- Se valora mucho trabajar cada año un tema estratégico

D.1 ¿Es una red abierta a todos los municipios de la provincia?

- Es una red abierta, muchos municipios participan (aunque no todos).

“Se ha hecho un gran esfuerzo para que así sea. La dinámica de trabajo de la red se ha diseñado teniendo en cuenta las especificidades de los municipios”

D.2 ¿Quién queda fuera de la red?

- Los municipios que no comparten el proyecto político y el modelo de participación de EH Bildu son los más alejados de la SAREA. Los que no disponen de los recursos (personal) necesarios para participar también han quedado fuera en buena medida. Los que esperan de SAREA un servicio público de asesoramiento, desde una lógica puramente instrumental de prestación de servicios, han visto que participar también era exigente a la hora de aportar, y no solo de recibir, y eso ha alejado a algunos ayuntamientos. *“En los pueblos que quedan fuera de SAREA ha salido el tema del EUSKERA como barrera relacional”*
- Algunos informantes reclaman la participación de los movimientos sociales dentro de la red.
- Son mayoría los ayuntamientos que han participado en la red. Incluso “pueblos con sensibilidad diferente”, puntualmente han participado en alguna sesión de trabajo.

- “Muy bien la red, pero monocolor político: unos temas muy de “ellos”, unas maneras de hacer muy de “ellos”

D.3 ¿Todos los Ayuntamientos participantes tienen capacidad para decidir sobre el funcionamiento de la red, sus objetivos y actividades?

La arquitectura de la red está pensada para que así sea: grupos de municipios por tamaños, coordinaciones rotativas, distintos ritmos de trabajo, atención-escucha.

D.4 ¿Participar en la red ayuda a resolver problemas concretos a los Ayuntamientos?

Sí. Por el intercambio de experiencias e informaciones que se da, y por ser espacio de formación y de “asesoría colectiva” muy valorado. En el caso de los municipios más pequeños se destaca la falta de recursos (faltan estructuras técnicas) tanto para impulsar la participación, como para poder participar en la red.

- Se reclama más cobertura técnica específica por parte de la diputación a las necesidades que se expresan en SAREA

D.5 ¿La red potencia las relaciones intermunicipales?

- SAREA ha creado relaciones y potenciado relaciones de calidad –personales y profesionales-. Se duda sobre si se trata de relaciones más personales que institucionales

- “Cada pueblo le da algo a SAREA y como feedback cada pueblo recibe cosas de otros pueblos de SAREA”

4.2.2 Evaluar el sistema de subvenciones

- Uno de los pilares de la política de participación de la DF de Participación ha sido las subvenciones a ayuntamientos y asociaciones (Más a los primeros que a las segundas). Además de a los ayuntamientos, las subvenciones se abrieron también a mancomunidades y a las agencias de desarrollo local. La convocatoria de subvenciones se estableció desde el primer momento, por lo que se han realizado 4 convocatorias. Solo 8 ayuntamientos del territorio foral no han solicitado subvenciones

E.1 A los ayuntamientos

E.1.1 ¿Las subvenciones se otorgan de manera rigurosa, siguiendo criterios claros, objetivos, y transparentes en su resolución?

- Los ayuntamientos, a través de SAREA, participan activamente en la definición de criterios y en el seguimiento de la política de subvenciones; aunque no existe una “comisión externa” a la propia dirección participando activamente en el proceso
- Se publica una convocatoria que define claramente las características que deben cumplir las iniciativas a impulsar, y los criterios y varemos para su valoración final.
- No parecen existir críticas en relación a estos aspectos. Todos los ayuntamientos que lo solicitan reciben algún tipo de apoyo
- En el primer año, a la convocatoria de subvenciones se presentan proyectos de temática muy diversas con una gran dispersión de temas y muchos proyectos fallidos (22%). Esto hace que se afine el filtro y los criterios para proyectos subvencionados, y se refuerce el seguimiento de los mismos.

E.1.2 ¿Los Ayuntamientos participan de alguna manera en el seguimiento, fiscalización o control del sistema de subvenciones?

- SAREA ha participado activamente en la definición de criterios para la adjudicación de subvenciones.

E.1.3 ¿Los procedimientos administrativos se adecuan a la realidad administrativa municipal y la Diputación facilita información y asesoramiento a los ayuntamientos en el proceso de petición y justificación de las mismas?

- Se ha reducido de manera muy importante los plazos de gestión de las subvenciones: en un mes los ayuntamientos (y dos meses las asociaciones) tiene respuesta.
- Se ayuda a los ayuntamientos en la tramitación y en las tareas de justificación
- Se valora que “el dinero llega pronto”

- Todo esto hace que el funcionamiento de la convocatoria de subvenciones de la Dirección Foral sea muy bien valorado, tanto dentro de la propia Diputación, como por parte de los ayuntamientos.

E.1.4 ¿Las actividades subvencionadas responden a los objetivos de la política de participación?

- A la hora de adjudicar subvenciones se priorizan aquellas actuaciones encaminadas a la construcción de un sistema estable de participación, que son las que proporcionalmente reciben un mayor importe.

- Existen criterios para valorar también la calidad metodológica del proceso: importancia dada a los espacios de debate ciudadano, participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la política y en la gestión del propio proceso participativo y extensión/alcance del proceso.

- La convocatoria de subvenciones, desde el trabajo conjunto ayuntamientos – Diputación Foral en SAREA, han supuesto un impulso muy significativo de las experiencias de participación en el territorio, que era uno de los objetivos de la política de participación de la Diputación.

E.1.5 ¿Las actividades subvencionadas responden a demandas y necesidades municipales?

- Los criterios establecidos en la convocatoria de subvenciones velan por la calidad metodológica y la idoneidad participativa de los proyectos presentados, pero el margen sustantivo es muy amplio y son los ayuntamientos los que presentan los proyectos a subvencionar atendiendo a sus necesidades y prioridades.

E.2 A las asociaciones

E.2.1 ¿Las subvenciones se otorgan de manera rigurosa, siguiendo criterios claros, objetivos, y transparentes en su resolución?

Si, mediante una convocatoria pública que establece bases y criterios de adjudicación de subvenciones

E.2.2 ¿Las asociaciones participan de alguna manera en el seguimiento, fiscalización o control del sistema de subvenciones?

No, aunque se realizan sesiones anuales de valoración en las que participan las entidades que han recibido subvenciones.

E.2.3 ¿Los procedimientos administrativos se adecuan a la realidad administrativa asociativa y la Diputación facilita información y asesoramiento a las entidades en el proceso de petición y justificación de las mismas?

- La Diputación ha dado apoyo técnico a las asociaciones para que éstas puedan presentar formalmente los proyectos a subvencionar, como también asesora en el manejo de los sistemas informáticos y en las tareas de justificación

E.2.4 ¿Las actividades subvencionadas responden a los objetivos de la política de participación?

- La Dirección Foral de participación subvenciona la dimensión participativa de los proyectos, no la actividad ordinaria de la asociación.

E.2.5 ¿Las actividades subvencionadas responden a demandas y necesidades asociativas?

- La convocatoria condiciona en cierta medida la actividad en tanto en cuanto establece prioridades en cierto tipo de proyectos, por ejemplo: que, además de ser participativos, sean también supralocales; que incorporen la participación de ciudadanía no asociada; que contribuyan a crear un sistema estable de participación

en el territorio; y que sean sistematizables y transferibles. Pero los proyectos subvencionados responden a demandas asociativas.

4.2.3 Evaluar los presupuestos participativos

El informe parcial de evaluación de los presupuestos participativos impulsados por la Diputación Foral en esta legislatura recoge con detalle tanto la propuesta metodológica, como los resultados y efectos de esta propuesta participativa: su extensión por el territorio, las propuesta priorizadas, el presupuesto foral comprometido, así como los resultados de un cuestionario de valoración dirigido a informantes clave del proceso

- Se debe apuntar la baja participación, en relación a la población de referencia, como uno de los elementos más débiles de los presupuestos participativos. En la segunda edición, la del año 2014, para una población de referencia de 224.185 personas, participan 906 personas (0,4%) en las distintas fases del proceso, y solo 215 (0,09%) en las votaciones para la priorización de propuestas.
- El 72% de los encuestados está bastante o totalmente de acuerdo con que “las convocatorias de reuniones, asambleas o talleres, son claros y llegan a tiempo a toda la población”
- El 78% de los encuestados está bastante o totalmente de acuerdo con que “Existen documentación a disposición de la ciudadanía que explica con claridad qué son los presupuestos participativos y cómo se puede participar
- El 80% de los encuestados reconoce que existe personal técnico de soporte al servicio del proceso
- Sólo un 30% de los encuestados secunda la afirmación de que “se dispone de un tiempo suficiente/razonable para que la ciudadanía pueda debatir sobre las propuestas”; siendo un 52% los que dicen que sí que se discuten pero falta tiempo; y un 20% los que afirman que la ciudadanía vota, pero no debate sobre las propuestas.
- El 74% de los encuestados valora globalmente la experiencia de los presupuestos participativos como satisfactoria o muy satisfactoria

- Las principales FORTALEZAS que se reconocen tiene que ver con “la capacidad de decidir” que lleva implícita esta propuesta metodológica.

- Las principales DEBILIDADES apuntan hacia la poca participación (cuantitativa y cualitativamente consideradas) y la poca cultura participativa de la gente, y a la complejidad asociada a la elaboración de propuestas por parte de una población por lo general poco formada e informada para hacerlo. También se señala como DEBILIDAD el hecho de que algunas personas lo hayan vivido como una competencia entre pueblos o grupos de interés por ver quien saca adelante sus propuestas; la falta de tiempo para profundizar en la deliberación ciudadana de las propuestas; y la devolución por parte de la Diputación del estado de ejecución de las propuestas priorizadas en ediciones anteriores.

F.1 ¿Los presupuestos participativos permiten la ciudadanía participante establecer prioridades presupuestarias?

- Solo un 16% cree que “lo que se prioriza se haría igualmente aunque no hubiese presupuestos participativos”; mientras un 57% afirma que “claramente, el presupuesto participativo permite priorizar un tipo de actuaciones que de otra forma no se harían”

F.2 ¿La participación en los presupuestos permite a la ciudadanía conocer mejor la “gestión foral”?

- Solo un 12% de las personas encuestadas piensan que los presupuestos participativos están sirviendo para que “bastante gente muestre interés por aspectos internos de la gestión pública foral”. El resto, 88%, cree que nadie o muy poca gente tiene ese interés

F.3 ¿Existen sistemas i/o mecanismos de seguimiento por parte de la ciudadanía de la ejecución de las prioridades?

- Entre los informantes encuestados, son más los que piensan que una vez concluido el proceso de participación la ciudadanía **no** es informada de cómo va evolucionado la

aplicación o ejecución a lo largo del tiempo de los proyectos priorizados (57%), que aquellos que piensan que **sí** que se informa (43%)

5. Elementos para una evaluación de la perspectiva de género

Finalmente, también se encargó un informe específico que pudiese aportar algo de luz a la evaluación de la perspectiva de género tanto en la norma como en la política foral, y que puede consultarse.

Desde el principio quedó claro que evaluar hasta qué punto se ha tenido en cuenta la perspectiva de género tanto en la Norma foral, como en el desarrollo de la política de participación por parte de la Diputación, y cuales han sido los resultados obtenidos, no resulta nada fácil (tal y como se argumenta en el informe parcial). Menos aún dados los planteamientos y el alcance de esta evaluación. Aunque algunas cosas sí se pueden decir:

- Tanto en la literalidad de la norma, como en el relato de la política, dicha perspectiva está muy presente. El análisis de la norma pone en evidencia la gran profusión de alusiones a esa perspectiva que se da en su articulado. Lo mismo ocurre con la política de participación. Seguramente con eso no basta, pero se reconoce la importancia que tiene por un doble motivo: por el explícito reconocimiento que se hace de esa desigualdad, y porque, en diversos modos, la mirada sobre la desigual de género se ha hecho prácticamente inevitable y presiona en la dirección de hacer algo para removerla. Ahora ya no es posible no prestar atención a lo que pasa con la desigualdad entre hombres y mujeres en la participación.

- En el punto de partida del análisis de lo sucedido, no deberíamos pasar por alto que en muchos procesos la participación de las mujeres ha sido mayor que la de hombres [se nos ha dicho que, gracias a la insistencia de la Norma en esta perspectiva, ahora ya todo el mundo cuenta y da cuenta de si se trabaja en paridad o no].

- Del proceso de GARRAIOA (Transporte) se dice que “en el inicio del proceso se encargaron de insertar la perspectiva de género (...) No se ha podido llevar a cabo todo lo que se pedía (...) por la tremenda dificultad de ponerlo en práctica”, pero a

pesar de ello el número de mujeres que ha participado ha sido mayor que el de hombres.

- En el proceso de IGELDO, especialmente las mujeres que participaron fueron las mujeres jóvenes. El voto ha sido bastante paritario. El proceso ha sido paritario y los plenos y reuniones también. Los horarios han sido pensados para favorecer la paridad. En las votaciones para el consejo del pueblo las candidaturas fueron muy paritarias; sin embargo todos los elegidos fueron hombres

- Por regla general, y teniendo en cuenta el conjunto de casi 400 experiencias impulsada en el territorio por Diputación, y sobre todo ayuntamientos, los municipios medianos coinciden en que la participación de las mujeres en sus reuniones ha sido alta; en los municipios grandes coinciden en que la participación de la mujeres ha sido equitativa (incluso más mujeres que hombres); en los municipios pequeños la mayoría de la participación es de los hombres, la mayoría de los alcaldes son hombres.

- La mujer participa más activamente en los pequeños grupos que en los plenarios, por lo que se recomienda que las metodologías para la participación contemplen el trabajo en ese tipo de grupos.

Pero por mucha paridad que encontremos en los procesos de participación la desigualdad de género sigue presente en la sociedad y tiene que ver con roles y posiciones de poder que se reproducen en los diversos ámbitos de lo social. Venimos planteando en diversos apartados de este informe la cuestión de si, gracias a lo que suceda en los procesos de participación impulsados institucionalmente, se deben esperar cambios significativos con lo que ocurre en la sociedad, o si por el contrario, la responsabilidad de la igualdad entre los géneros debe quedar distribuida entre el conjunto de las políticas sociales y económicas y aún más, en la labor educativa de las familias y en la escuela, o en el trabajo político de los movimientos sociales feministas.

Pero avanzar hacia una mayor igualdad a través de los procesos de participación impulsados institucionalmente debe ser posible, y para ello se señalan algunas estrategias de trabajo. En lo metodológico, generar espacios y formas de hacer que faciliten una participación activa y protagonista por parte de las mujeres. Se puede avanzar ahí pensando los horarios de las convocatorias, el reparto de roles, la

estructura de los grupos de trabajo, etcétera. En lo sustantivo, se trataría de abrirle hueco en la agenda política a los temas que más inciden en la desigualdad.

6. Conclusiones:

6.1 Algunos debates en torno a la participación ciudadana, y respuestas desde Gipuzkoa

La política de participación desarrollada en Gipuzkoa por la Diputación Foral, siendo particular, no es única, ni extraña a muchos de los debates que hoy se están produciendo en el *mundo participativo*. Nos ha parecido interesante, por tanto, que un primer aterrizaje de las conclusiones de esta evaluación se presente a la luz de algunos de esos debates.

6.1.1 Participación y desigualdad:

Que vivimos en sociedades desiguales es evidente para todo el mundo, como lo es cada vez más que la desigualdad lo condiciona todo: la salud y la esperanza de vida, los itinerarios educativos, las trayectorias laborales, las prácticas culturales, los usos del espacio público y, junto al resto de dimensiones de nuestra vida cotidiana, también la participación social y política. Esta evidencia plantea importantes debates y retos para las políticas de participación: ¿Qué papel juegan las políticas de participación en la reducción de la desigualdad? ¿Qué desigualdades considerar a la hora de diseñar metodologías y estrategias participativa? ¿Cómo promover una participación igualitaria?

La desigualdad se analiza hoy desde cuatro ejes fundamentales: clases, edad, género y etnia (u origen geográfico), y desde esos cuatro ejes nos podemos preguntar si la participación que promovemos, los métodos que utilizamos, las estrategias que seguimos, consiguen remover o debilitar en alguna medida las barreras que construye la desigualdad ante la participación.

Desde Gipuzkoa: Resulta evidente a primera vista, que tanto en la Norma Foral como en los desarrollos de la política pública de participación por parte de la Diputación, el tema de la desigualdad en la participación está muy presente. Aunque se trata de una visión bastante limitada al eje de género de esa desigualdad. Sí que es cierto que algunos responsables locales se preguntan por “¿Qué mediadas serían necesarias para impulsar la participación de los

menos presentes (inmigrantes, gente mayor, jóvenes)?”, pero de igual modo, se reconoce que “los temas de inmigración, de exclusión social, ni los sabemos trabajar, ni nombrar”

Aunque algunos informantes nos apuntan que “la primera versión de la norma no hace ninguna mención al género: primero se hace la Norma y luego se llena de género por todas partes”, lo cierto es que en su redactado final, la perspectiva de género está muy presente, incluso sobrerrepresentada (en comparación con las otras desigualdades), y la política de participación se ha preocupado activamente porque dicha desigualdad no quede oculta y se trabaje de forma efectiva. Las direcciones forales de participación y de igualdad vienen desarrollando a lo largo de la legislatura distintos trabajos conjuntos en esa dirección que son muy bien valorados: se ha creado un grupo de trabajo común, y se están construyendo indicadores y propuestas metodológicas que permitan avanzar en esa dirección. Pero permanece una sensación de fuerte insatisfacción que se expresa de modos diversos.

Los datos de los que se dispone reflejan que el problema no es de “presencias o ausencias de cuerpos femeninos”, pues en la mayoría de los procesos han participado más mujeres que hombres.

Llegados a este punto la cuestión central es qué se le pide a “la política de participación desde la perspectiva de género”: ¿Cómo ir más allá de buscar la paridad si se trabaja únicamente desde la política de participación? ¿Cómo remover roles y posiciones tan anclados socialmente, en el paréntesis que supone en la vida de una persona común una experiencia participativa? ¿Ha de ser la política de participación la responsable de conseguir la igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad? Aspirar a una sociedad de hombres y mujeres en igualdad no debería estar reñido con modular las expectativas ante las políticas de participación. Se dice que “la política de participación ciudadana es la clave para poner en el centro la sustentabilidad de la vida, y por lo tanto, la perspectiva de género”, pero quizás sean más significativas para ese fin las políticas de reparto del empleo, la regulación de los horarios laborales, escolares, comerciales (las políticas de tiempo), la existencia de una renta

ciudadana, las políticas de ayuda a la familia, y el conjunto de las políticas sociales. Incluso dentro del propio ámbito de la participación, vale la pena el debate sobre qué tipos de procesos pueden ser más estratégico para avanzar en la dirección de una mayor igualdad. En todo caso, no se debería renunciar a que al menos la experiencia concreta de participar, por puntual que ésta sea, suponga para las personas que participan una “experiencia significativa” de cambio.

Desde luego, no será posible avanzar hacia la igualdad sin la participación de las mujeres, eso parece evidente, pero participar en qué y cómo. Un debate recurrente que se cruza en este análisis es el que tiene que ver con los límites de la participación promovida institucionalmente para provocar transformaciones sociales de calado, como la que supondría una sociedad igualitaria desde el punto de vista de los géneros. Seguramente todas estaremos de acuerdo que la participación promovida institucionalmente no puede sustituir la acción política de los movimientos sociales (feminismo).

6.1.2 Participación y calidad democrática

Todas y todos hablamos de participación y cada una de nosotras la entiende de una manera distinta. Pero, ¿participar en una asociación o en la vida comunitaria de un pueblo, en un taller para buscar ideas que mejoren un servicio público, o participar votando en un referéndum o para escoger representantes, es toda participación? ¿Se trata de la *misma* participación? Nuestra respuesta sería SI-No: todas son prácticas participativas, pero con significados sociales y políticos muy distintos entre sí.

Necesitamos saber de qué hablamos cuando hablamos de participación y necesitamos poder distinguir los diferentes significados que pueden tener las prácticas participativas. Si se nos permite la metáfora, hay una gran diferencia entre meter en un saco todas las metodologías y propuestas para la participación que conocemos, y ponerlas en un *armario*. En el saco pueden estar todas, en efecto, pero sin orden ni concierto. Metemos la mano y sacamos una, la miramos, y pensamos si *nos gusta o no nos gusta*. El *armario*, por el contrario, nos permite ordenarlas: aquí irán las de invierno y aquí las de verano, en los cajones las camisetas, y en las perchas las faldas y las camisas....

Debemos seguir construyendo *camisas, faldas y pantalones* para la participación, pero necesitamos construir también el *armario* que nos permita ordenarlas según su sentido, su significado y su funcionalidad, para poder utilizarlas con criterio, para saber lo que tenemos, para no ponernos lo primero que encontramos, para regirnos por la funcionalidad y no solo por *la moda*.

Una propuesta de *armario* que hemos desarrollado colectivamente en otros trabajos, distingue entre **participación política** (participar en el sistema institucional de la democracia), **participación comunitaria** (participar en la vida asociativa y comunitaria de un pueblo, un barrio o una ciudad) y **participación instrumental** (participar aportando ideas para mejorar la calidad de un producto o un servicio).

A su vez, **dentro de la participación política, diferenciamos tres dimensiones: la dimensión directa de la democracia** (la ciudadanía decide directamente a través de su voto), **la dimensión representativa** (la ciudadanía elige representantes que tomarán en su nombre decisiones) y **la dimensión dialógica** (la ciudadanía dialoga, debate o delibera, defendiendo intereses y visiones sobre lo que hay que hacer, aportando argumentos y atendiendo también a los argumentos de los demás); resaltando que las tres dimensiones tienen que ver con una única democracia y en las tres la vida democrática solo es posible a través de la participación de la ciudadanía. Por lo que no tiene sentido confrontar una democracia participativa con otra representativa, y si pensar en cómo mejorar la calidad de la democracia haciéndola más participativa en sus tres dimensiones.

Se trata de una propuesta, y sería necesario desarrollarla más para entenderla cabalmente, pero apuntarla pensamos que contribuye a mostrar lo que queremos señalar en este punto: que cada vez más, hablar de participación a secas significará menos, si es que no construimos el marco político, conceptual y operativo (*el armario*) que nos permita explicar el significado (político, comunitario o instrumental) de la política que queremos construir.

Desde Gipuzkoa: Una responsable política de la Diputación nos decía “El planteamiento político de la participación es muy bonito, pero muy teórico”. Otros responsables políticos también de la Diputación manifiestan que “esto de la participación está muy bien, pero a nosotros nos han escogido para tomar decisiones”. Algunos se preguntan por la legitimidad democrática que pueden

tener unos pocos ciudadanos para tomar la decisión sobre qué hacer con una significativa partida de inversiones del presupuesto foral; También si, en puridad, son los ciudadanos y ciudadanas que participan en las votaciones del presupuesto participativo los que toman las decisiones y, antes de todo esto, qué es la democracia participativa; en qué espacios y momentos es absolutamente relevante saber Cuántos había, y cuando es más importante saber Quiénes estaban; ¿Es más importante decidir que dialogar? ¿Siempre o depende?

Sin desmerecer el importante impulso que se le ha dado a las experiencias de participación en esta legislatura, parece claro que avanzar en las políticas de participación exigirá cada vez más construir un marco conceptual y operativo que permita aterrizar lo teórico de la participación con propuestas de prácticas concretas que le den un sentido específico y que permitan discriminar entre unas y otras prácticas en función de qué se quiere conseguir con ellas. Un marco conceptual y operativo que plantee la articulación que se debería construir entre representantes y representados, y que fije oportunidades y límites en esa relación.

Con todo, siendo cierto que no hemos visto ningún documento que recoja el marco conceptual y operativo del que venimos hablando, para nada debería entenderse que las cosas se han hecho sin ton ni son, pues algunas cuestiones de ese posible marco sí que se intuyen, como la importancia que se le quiere dar a la toma de decisiones de forma directa por parte de la ciudadanía, la visión de la participación como una escuela de ciudadanía y, por lo tanto, como un proceso de educación política, o la “escucha activa” como uno de los modos de articular lo representativo con lo dialógico. Pero algunos debates, en especial el referido a la validez e idoneidad de los presupuestos participativos como mecanismo de participación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía, ganaría mucho si se produjese “en el marco de ese marco”

6.1.3 Internet y política

Los que se dedican a estudiar la relación entre internet y política nos dicen que ya nada será lo mismo, pero no siempre acaba de quedar claro si para bien o para mal.

Lo que sí está claro es que Internet facilita un nivel de acceso a la información y a la comunicación, y un tipo de presencia de la ciudadanía en la política, que hasta hace muy poco no era ni imaginable, y se abre así un potencial enorme para promover la participación ciudadana a través de La Red. Cualquier política de participación ciudadana que no contemple una estrategia *en y para* La Red corre el riesgo de quedar obsoleta y, desde luego, estará obligada a justificarse.

Pero al menos hay dos cuestiones que no se deberían pasar por alto y que apuntan límites y retos para la política y la participación a través de Internet: la brecha digital y la crisis de las estructuras de intermediación política.

Se puede decir que la brecha digital está llamada a desaparecer y que, en todo caso, la cuestión estriba en cómo hacerle frente, o compensarla, mientras ese momento no llega. La segunda cuestión nos parece en cambio bastante más significativa, pues se refiere al papel que tradicionalmente han jugado entidades, asociaciones y sobre todo partidos políticos, como estructuras de intermediación entre la ciudadanía individual y la política, y que ahora se ven amenazadas, pues Internet es claramente una amenaza para cualquier estructura de intermediación en la medida en que permite todo tipo de “accesos directos”, sin intermediarios.

Puede pasar que la política se vaya convirtiendo cada vez más, a través de Internet, en una relación directa entre la ciudadanía y el estado, y que los partidos y las asociaciones vayan perdiendo relevancia. La cuestión es si esto es o no una buena noticia. En un sentido se puede argumentar que bueno será en tanto en cuanto dé al traste con unas estructuras de intermediación que no aportan valor alguno y que cada vez más se van convirtiendo en corporaciones o cotos cerrados acostumbrando a vivir de las rentas que les venía devengando la exclusividad de la representación política. En el sentido contrario, se puede argumentar que no parecen sustituibles instancias que medien entre la ciudadanía individual y la construcción de la política pública, y que son las que contribuyen a la generación de criterio y opinión: la amenaza podría venir del hecho de que ese papel lo pasen a jugar organizaciones no [directamente] políticas: empresas, medios de comunicación, lobbies, ...

Desde Gipuzkoa: Lo cierto es que muy escasamente hemos oído hablar de Internet en estos meses de trabajo. Sí que se nos ha dicho que desde el departamento de función pública se está trabajando todo lo relativo a Gobierno Abierto y Transparencia, materia sobre la que existe un desarrollo normativo específico. También hemos visto como en algunos procesos se han recogido propuestas a través de Internet, pero lo que se percibe es que toda la política de participación se entiende de manera muy prioritaria a partir de la presencialidad y la relación cara-cara de las personas que participan.

Las características del territorio, con muchos municipios pequeños que facilitan las relaciones de proximidad, la visión de la participación como una escuela de ciudadanía, o la importancia atribuida a los factores emocionales en la participación, pueden ser todas ellas causas bien fundadas de la apuesta por unos procesos basados en lo presencial. Además, ya hemos comentado que junto a las oportunidades que abre Internet, también se pueden ver amenazas, por lo que no se debería acoger acríticamente cualquier propuesta que pase por la red. Pero no es menos cierto que, de un modo u otro, la participación a través de Internet deberá ser integrada en el mapa conceptual y operativo de cualquier política de participación.

6.1.4 Gobierno Abierto y transparencia

No es posible la participación de calidad sin una información de calidad, y si hemos hablado de los potenciales de Internet, sin lugar a dudas ese potencial tiene que ver con las oportunidades que ofrece La Red de abrir la información pública a la ciudadanía. Se habla cada vez más de transparencia y de gobierno abierto para señalar la necesidad, dentro de los procesos de buen gobierno y regeneración democrática, de que el estado tenga paredes de cristal, que la información que maneja esté a disposición de los ciudadanos, y de que lo esté en modo que ésta pueda ser tratada y analizada de forma compleja (cruzando datos). Pero el debate se abre cuando se relacionan información y participación.

Para algunos la idea de la transparencia y del gobierno abierto llega a superar la propia idea de participación, pues facilita enormemente las posibilidades de control

ciudadano de la acción de gobierno y, dado ese control, de obrar en consecuencia en las decisiones políticas (voto en las elecciones). Para otros y otras, por el contrario, conviene seguir diferenciando entre información y participación. La segunda no es posible sin la primera, pero la información por sí sola no abre significativas posibilidades de incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas, más allá del voto cada cuatro años que ya tenemos.

***Desde Gipuzkoa:** Ya hemos apuntado que dentro de la Diputación, en la legislatura que estamos analizando, Participación y Gobierno Abierto se ubicaban en direcciones forales diferentes. Esto no tiene por qué ser visto como un demérito de la política de participación y sí como una apuesta absolutamente legítima por un modelo de participación específico, y por un determinado organigrama institucional, claro. De hecho, la participación está relacionada con “todo”, y “todo” no puede estar en la misma Dirección, es evidente. No obstante, las conexiones entre las lógicas de trabajo de gobierno abierto y transparencia, y las de participación ciudadana, aconsejan explorar oportunidades para un trabajo conjunto que, de producirse, debería estar presidido por la idea de mejora en la calidad de la democracia.*

6.1.5 La democracia directa y las decisiones ciudadanas

Uno de los déficits de nuestro sistema democrático, sobre el que más se ha venido insistiendo en los últimos años, es el que tiene que ver con las enormes restricciones que éste plantea a que la ciudadanía pueda tomar directamente decisiones mediante el voto universal y secreto. Esto refuerza la democracia como un sistema basado casi en exclusiva en las lógicas y las estructuras de la representación, y como precisamente las estructuras de la representación política están padeciendo una gran crisis de legitimidad, la respuesta que muchos han venido dando a esta situación es asociar “participación real” o “auténtica participación” al hecho de que sea la ciudadanía la que decida directamente mediante su participación. Pero, ¿qué ciudadanía, cuándo y cómo, está legitimada para tomar decisiones en democracia? La respuesta a este dilema no siempre es evidente pues, incluso dentro de los pro-participativos, mientras algunos tienden a pensar que todos o casi todos los espacios de participación deben incorporar un momento de *decisión vinculante* para que la participación sea “real y/o auténtica”, otros defienden que la participación “gana en

calidad” cuanto más diálogo ciudadano incorpora (más Debate Público), y cuanto más alejados están dichos espacios y momentos de diálogo de la toma de decisiones.

No podemos extendernos aquí en exponer toda la argumentación que este debate requiere, pero sí nos parece relevante apuntar que existen diferencias muy significativas, que pueden afectar a la legitimidad democrática de la propia participación, entre reforzar la dimensión directa de la democracia a través de consultas y referéndums, y hacer decisorias y vinculantes las propuestas que unos pocos ciudadanos han ideado en un taller, jornada o reunión de consejo.

Desde Gipuzkoa: *Las consultas y los presupuestos participativos se presentan como elementos clave de un modelo de participación que apuesta por la toma de decisiones directamente por parte de la ciudadanía. Aunque no se puede decir que toda la legislatura haya estado plagada de consultas directas a la ciudadanía, sí se debe reconocer que las consultas y la idea de que la participación debe incorporar decisión por parte de la ciudadanía, ha formado parte del ideario participativo del Gobierno Foral. Se ha apoyado la realización de consultas (Igeldo, Zestoa), salvando muchas veces grandes dificultades impuestas por un marco jurídico que en absoluto las facilita. Y se ha hecho una apuesta clara por los presupuestos participativos, entendiendo que se trata de la propuesta de participación ciudadana que más aproxima a la ciudadanía a la toma de decisiones; aunque aquí el tema de la toma de decisiones es algo más complejo y puede encerrar algunas contradicciones y límites democráticos.*

En todo caso, la cuestión de quién toma las decisiones con participación sí que merece una reflexión. En nuestra propuesta de marco conceptual y operativo, las decisiones en democracia solo pueden ser tomadas por el pueblo mediante sufragio universal, libre y secreto; o por los representantes que el pueblo haya escogido para ello. Uno de los problemas que tiene nuestra democracia es el poco (¿nulo?) espacio que nos deja a la ciudadanía para poder decidir directamente muchos de los asuntos que nos incumben y sobre los que, en principio, somos o deberíamos ser soberanos. Así que no parecen pensables avances significativos en la calidad de nuestra democracia sin que se desarrollen oportunidades para que la dimensión directa de la democracia (consultas y referéndums) se expanda.

6.1.6 Empoderamiento versus Sociedad Participativa

El último debate que queremos presentar apunta directamente al sentido político que le queramos dar a la participación, al *por qué* y al *para qué* de la participación. Dos conceptos parecen haber ganado presencia en los últimos años, y aunque se usan tal vez con más frecuencia que precisión, sí que señalan dos formas distintas de entenderla: *empoderamiento* y *sociedad participativa*.

La participación con *sentido de empoderamiento* persigue la finalidad de una ciudadanía más activa, consciente y crítica, con capacidades políticas individuales y colectivas para hacer valer sus intereses y, por lo tanto, de intervenir en la política protagonizando conflictos y no solo consensos sociales.

El *sentido de la sociedad participativa* es otro: nos dice que el Estado yo no puede hacer las cosas solo ni ocuparse de todo, y que es la sociedad la que debe espabilarse para hacerse cargo de sus problemas y encontrar soluciones sin reclamarle al Estado que intervenga, resuelva o financie.

Desde Gipuzkoa: *La idea, el concepto de empoderamiento, aparece con frecuencia en el relato que hacen de la política de participación una gran variedad de los actores que la protagonizan (muy significativamente cuando se aborda dicha política desde la perspectiva de género). Otra cosa sea qué se entiende por empoderamiento y hasta qué punto algunas veces se abusa del concepto o directamente se usa erróneamente, pero el caso es que sí parece clara la visión de una política de participación que sirva para que la ciudadanía gane capacidades políticas y, en el sentido contrario, no se entiende la participación como sustitución de las funciones y competencias del estado, y sí como una vía para su democratización.*

Cuanto más central sea la idea de empoderamiento en el modelo de participación que se aplique, más nos acercaremos a una participación que se aleja de las “zonas de confort” que proporciona la participación instrumental, la que busca la participación para mejorar la calidad de los servicios y bienes públicos, y más nos acercamos a una participación “politizada”, entendiendo por politización la pugna entre ganadores y perdedores, la contraposición de visiones, el conflicto de intereses y la trabajosa construcción de acuerdos, que

es de lo que va la política. Conviene señalar que la apuesta por una estrategia de empoderamiento ciudadano también es exigente desde el punto de vista de la pluralidad y la diversidad que se debe incorporar a la participación.

6.2 En propositivo

Decíamos en la introducción que ya no hace falta justificar las políticas de participación, pues entendiendo éstas de una manera o de otra, lo cierto es que la nueva realidad social, institucional y política va imponiendo la necesidad de reforzar los mecanismos para incorporar a la ciudadanía a la cosa pública (res pública) -a no ser que no se quiera la democracia, claro-. Pero esto no implica que impulsar políticas de participación sea algo fácil, ni que existan métodos que garanticen el éxito, ni, por supuesto, que todo el mundo entienda lo mismo por participación y la quiera promover del mismo modo. Así que ¡hay debate!

Muchas veces oímos decir que se debería hacer más hincapié en que participe “todo el mundo”, pero todos sabemos que eso es imposible. Es más, la experiencia nos demuestra que lo que acostumbra a suceder es que hay más oferta que demanda para participar. Existen frenos y resistencias a la participación que provienen de diversos lugares. En la pugna política siempre se suele reclamar a quien gobierna que dé pie a más participación, que la propicie, facilite u organice. Desde las asociaciones y los movimientos sociales se reclama lo mismo. Pero sabemos bien que, más allá de la participación electoral y de la participación directa (?), aquellos que acabarán participando en los procesos participativos al uso serán casi siempre una minoría. Deberíamos ser prudentes por tanto al establecer como criterio preferente de validación de un proceso participativo el número de personas que han participado, pero, en el sentido contrario, tampoco se debería desestimar a la primera de cambio la función legitimadora que muchas veces tiene, y debe tener, necesariamente la dimensión cuantitativa de la participación.

Muchas veces basta con establecer una argumentación, un relato, que no ponga en cuestión la legitimidad democrática en la toma de decisiones: Si un responsable político elegido democráticamente está legitimado para tomar decisiones escuchando

solamente a un reducido número de asesores, cuanto más no lo estará para hacerlo después de haber dialogado con un grupo no necesariamente muy cuantioso de ciudadanos y ciudadanas; pero en este relato queda claro quién toma la decisión, y cómo lo hace (con participación)

Promover la participación es responsabilizar a la ciudadanía de sus propios problemas. Cambiar el “no se preocupe” por el “ocúpese”, y eso no siempre apetece, ni pedirlo ni escucharlo. A muchos ciudadanos nos da pereza participar, o nos supone una sobrecarga de trabajo que nos cuesta asumir, pero casi siempre preferimos no participar porque no queremos, a no hacerlo porque no nos dejan. ¿A qué deberíamos entonces aspirar?

Desde el punto de vista cuantitativo, a qué todo el que quiera, pueda participar. A que nadie quede o se sienta excluido. Y también a que el número de las participantes sea relevante en relación a la población de referencia: las experiencias de más éxito en este sentido difícilmente han superado la barrera del 5%, pero lo cierto es que siempre cuesta mucho llegar al 3%. Hay que decir, que no todo el mundo, siempre, debe estar necesariamente invitado a participar, pero los criterios de exclusión deberán estar muy claros ahí.

Desde el punto de vista cualitativo, deberíamos aspirar a que el máximo de voces estén presentes, y a que la experiencia de participar sea de calidad i significativa para las personas que participan. Esto exigirá muchas veces no conformarse con “convocar” para que la ciudadanía acuda, y sí a hacer el esfuerzo de “salir a buscar” esa pluralidad de voces, i de posiciones sociales, facilitando su incorporación. Exigirá también que los procesos estén pensados para que la información sea la adecuada, el diálogo ciudadano (la deliberación) tenga espacio suficiente, y se den devoluciones o respuesta a lo que la gente plantea. En definitiva, que los procesos se cuiden tanto desde el punto de vista técnico-metodológico, como por lo que tiene que ver con el compromiso político que contrae quien los convoca: que no siempre ha de ser decir sí a todo.

La parte propositiva de estas conclusiones no puede consistir en una suerte de *Programa Participativo*, que no es esa tarea que nos corresponda. Recordamos que el *dictamen experto* sobre la norma, recogido en este mismo informe, contienen toda una serie de recomendaciones con vistas a su eventual revisión que aquí no volvemos a

reproducir. Lo que haremos en las páginas que quedan será lanzar algunas reflexiones, algunas pistas, también algunas recomendaciones en un formato abierto y poniendo a la cabeza de las mismas el concepto o idea que las inspira.

6.2.1 Conceptualizar

Se necesita clarificar qué entendemos por participación y qué sentido le queremos dar, diferenciando las distintas propuestas y formas de participar en función de criterios funcionales (para qué sirve cada una de ellas) y poniéndolas en relación con un marco democrático de convivencia política. Pensamos que el marco que hemos llamado de la *trinidad democrática*, apuntado en las páginas anteriores, puede ser útil, pero eso no quita que se pueden buscar o construir otros. El caso es que disponer de un marco que dote de sentido a la participación nos debería ayudar a disponer de un relato, y a tener respuestas buenas y claras a preguntas recurrentes: ¿Puede participar todo el mundo? ¿Quién debe tomar las decisiones? ¿Qué pasa si solo participan los *míos*? ¿Vale para una asociación lo que vale para una administración? ¿Pueden participar las asociaciones? ¿Cómo deben hacerlo?

6.2.2 Dialogar

En el centro de la idea de una participación de calidad se sitúa la necesidad de promover el diálogo ciudadano, lo que hemos llamado en otros sitios el Debate Público. El debate público es lo que alimenta la dimensión dialógica de la democracia y debe permitir que se expresen el máximo de visiones, opiniones e intereses alrededor de una determinada política pública.

Algunos expertos subrayan que el diálogo ciudadano, más aún cuando se da entre la propia ciudadanía, tiene un enorme valor democrático y una gran capacidad de iluminar la buena toma de decisiones; y recomiendan que éste se dé lo más distanciado posible de la toma de decisiones. Lo hemos dejado apuntado en algún punto de este informe, pensamos la Comisión Nacional del Debate Público en Francia puede ser una experiencia inspiradora.

6.2.3 Facilitar

Toda metodología para la participación consiste en una estrategia relacional que debe ser pensada para que los demás puedan hacer, puedan participar. La tarea de las instituciones promotoras debe ser la de facilitar el trabajo a los demás: a los ayuntamientos, a las asociaciones, a la propia ciudadanía, poniendo a su disposición recursos, plataformas, escenarios en los que sea posible expresarse.

Nota: Una de las cuestiones a facilitar (normativamente) es precisamente que la ciudadanía pueda tomar la iniciativa y proponer actuaciones directamente.

6.2.4 Formarse

Nunca se sabe lo suficiente y hablar de formación acostumbra a ser una forma recurrente de acertar siempre a la hora de hacer recomendaciones (en políticas de participación y en casi todo) Pero lo cierto es que muchas de las personas con las que hemos hablado insisten en esa necesidad. Valoran esta legislatura como una legislatura de fuertes aprendizajes, pero también de descubrimiento de importantes lagunas.

Cuando hablamos de formación no nos referimos a “cursos de formación” siempre y necesariamente. SAREA ha jugado un papel clave como espacio de aprendizajes compartidos, por ejemplo.

6.2.5 Innovar

Hay campos propios o próximos al universo de la participación que deben ser explorados: la tecnopolítica y el papel de internet, el potencial de la acción comunitaria, la gestión cívica o ciudadana de equipamientos y servicios, las relaciones entre participación y economía social y solidaria, la innovación social y la coproducción de políticas públicas representan ejemplos bastante claros de caminos que tienen mucho recorrido por explorar

6.2.6 Organizarse

La organización política e institucional de la participación es desde siempre una cuestión que genera debate. ¿Dónde se debe ubicar una Dirección de Participación dentro de la arquitectura del cartapacio? Se nos ha dicho que la promoción de la participación debe tener *“un político al frente que dé la batalla”*, pero un sentido opuesto también se señala muchas veces que las direcciones de participación bien podrían ser oficinas puramente técnicas al servicio de una forma de hacer política que no debería ser reducida a una única área de gobierno.

Esto nos hace pensar en la importancia que tienen los temas organizativos dentro de las administraciones públicas. Hay quien dice que la transversalidad es imposible en la administración, pensada desde hace siglos para especializarse y compartimentarse, pero ya no vivimos ni en la sociedad ni en la política de la primera modernización, y los retos que ahora se nos presentan tienen mucho de retos organizativos: supramunicipalidad, interinstitucionalidad, integralidad, coordinación, transversalidad; en definitiva: ¡salir de mi cajón! Aunque somos bien conscientes de las resistencias al cambio que siempre se presentan. En todo caso, lo que está claro es que el “funcionamiento interno” de la administración pública es fundamental en el modelo de gobernanza.

6.2.7 Sistematizar

Se le pide a la Diputación que sea banco de experiencias, de datos, de conocimiento; un observatorio de prácticas y procesos que contribuya a sistematizar experiencias que luego puedan ser replicables o inspiradoras.

6.2.8 Tejer (red)

Parece evidente que cualquier apuesta política que busque extender la participación por el territorio y encontrar alianzas en los ayuntamientos para hacerlo, solo puede ver en SAREA una oportunidad. Así que no parece muy fuera de tono recomendar que se siga apostando por la creación de complicidades inter-institucionales en el territorio (tejer red). En relación a SAREA, se aportan algunas reflexiones específicas:

- Sumar pluralidad: política, territorial, y de modelos diversos de participación, la debería enriquecer.
- No parece pensable que SAREA se pueda mantener sin los soportes técnicos que ahora aporta la Diputación, y que tal vez debería ser ampliados para fortalecer algunos aspectos, como el asesoramiento directo a procesos, la formación, la creación de una plataforma web que facilite el acceso a información y su intercambio.
- Un tema recurrente en toda red es el de la “transferibilidad” de la persona que participa hacia la organización a la que ésta pertenece. Siempre se debe pensar en cómo facilitarla, en cómo ayudar a las personas que vienen a la red para que puedan hacer partícipe de lo que allí se produce a sus organizaciones, pero no debemos pasar por alto que este es un tema complejo que muchas veces depende más de cómo funcionan las organizaciones a las que pertenecen las personas que participan en la red que del funcionamiento de la propia red.
- Se habla de un “blindaje” de SAREA a través de la Norma para que no se pierda todo lo que se ha hecho en los últimos años, aunque se nos ocurre que nada la fortalecería más que darle vida a través de actividad, y nada tendría menos sentido que mantener una “vida artificial”, por obligado cumplimiento de una norma, pero sin una intencionalidad política y estratégica que le dé verdadero sentido a su existencia.

Al presentar en el apartado anterior los retos a los que debe hacer frente una política pública de participación, destacábamos en primer lugar el de la desigualdad, que lo condiciona todo, también la participación política. Ahí los empeños no deben cesar. No deberíamos dejar de aspirar a que se cumpla la gran promesa de la democracia: inclusión, igualdad y justicia social.

