

El proceso de construcción de la participación ciudadana a través de canales institucionales.

Un estudio de caso: Segovia

Ignacio Martín Granados (UCM).

(Versión borrador)

Resumen

Dentro del contexto de eclosión de iniciativas participativas de los últimos años (foros, presupuestos...) en los municipios españoles, la presente ponencia tiene por objetivo explicar el proceso que se está llevando a cabo en Segovia. Una ciudad que cuenta desde las pasadas elecciones municipales con foros de participación ciudadana y deseos reconocidos de aspirar a implementar los presupuestos participativos. En esta comunicación se tratará de demostrar como, desde la iniciativa de la sociedad civil, puede influirse con éxito en la consecución de una serie de demandas de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, analizando las diferentes posturas que adoptaron los grupos políticos, ayudados por un contexto de precampaña electoral.

Además, se estudiará la organización y evolución del proceso y canales de participación una vez puestos en marcha los anhelados foros o consejos ciudadanos, así como si es conveniente hablar de éxito o fracaso.

Palabras Clave

Democracia participativa, ciudadanía, foros participativos, participación ciudadana, ámbito municipal.

1. Introducción

Esta ponencia no pretende debatir sobre qué es la participación ciudadana y la democracia participativa y si ésta establece ventajas sobre los modelos más tradicionales. Tampoco se pretende fomentar un debate sobre la legitimidad y la representatividad de los entes ciudadanos. Ni siquiera enumerar los diversos instrumentos de participación ciudadana (paneles ciudadanos, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, consejos consultivos, etc.) ya que nos centraremos en uno solo.

El objetivo de este artículo es el de describir y analizar el proceso por el cual se ha llegado a implementar un sistema de democracia participativa en una ciudad donde antes apenas se había oído hablar de la misma. En este sentido, empezaremos hablando del contexto socio político que fue preparando el clima para que pudiera desarrollarse con normalidad. Posteriormente analizaremos cómo se ha puesto en marcha el sistema de foros de participación para acabar exponiendo nuestro punto de vista y conclusiones sobre el mismo.

1.1 Contexto Político

Tras las elecciones locales de 1999, y después de dos legislaturas gobernadas por el Partido Popular – la última con mayoría absoluta-, los resultados de las urnas situaron al partido del primer alcalde democrático de Segovia (José Antonio López Arranz, UC-CDS) con la llave de la gobernabilidad al obtener dos concejales necesarios para establecer un gobierno de mayoría en coalición tanto con el Partido Popular, como con socialistas e Izquierda Unida.

Finalmente, y tras dar por seguro un acuerdo con PSOE e IU, el Comité Ejecutivo del PP contraofertó con una propuesta por la que finalmente se acordó un pacto de estabilidad para gobernar en coalición, donde los dos concejales de UC-CDS desempeñarían la Alcaldía y el área de urbanismo.

Ese pacto se rompería, tras tres años exactos de vigencia y de continuos desencuentros, a principios de julio de 2002, cuando faltaba casi un año para celebrarse las elecciones municipales del 25 de mayo de 2003. La crispación del clima sociopolítico se notaba en la calle, hasta tal punto que, a una encuesta realizada por el periódico local “El Adelantado de Segovia” (6 de julio de 2002), el 75,17% de los

ciudadanos encuestados opinaba que el acuerdo había traído perjuicios para Segovia, abogando por la ruptura del mismo el 44,55%. El 62,24% de los interrogados, frente al 8,5%, estimaba que el acuerdo por el que se otorgó a los centristas la Alcaldía y la concejalía de Urbanismo no fue lo más adecuado para la gobernabilidad local.

Los resultados de esta encuesta hacían leer entre líneas el comportamiento electoral de los segovianos de cara a los próximos comicios: el culpable de la ruptura del pacto era el PP (66,66%) frente a la UC-CDS (10,54%), mientras que un 37,41% prefería una coalición diferente a la que había gobernado los últimos tres años. La precampaña electoral empezaba sin disimulos, animada por una corporación liderada por 2 personas frente al resto de 23 concejales.

Otro hito importante en la larguísima carrera hacia el sillón municipal fue la elección en noviembre de este mismo año, por parte del PSOE, de un independiente -el abogado Pedro Arahuetes- para encabezar la lista electoral, desautorizando la decisión de la dirección provincial que ya había designado a un candidato.

En su presentación oficial, estableció su oferta de Gobierno “basada en la participación ciudadana con un proyecto único e innovador, pero también creíble y comprensible por todos“. Las palabras “participación ciudadana” no habían hecho más que empezar a sonar.

A otro nivel, y comprobando la efectividad que los 2.005 votos cosechados le reportaron al CDS, surgieron nuevos partidos políticos, como Alternativa Segoviana Independiente (ASI), del empresario Javier Giraldez, después de que el PP le hubiera descartado como candidato a la Alcaldía, aunque antes se lo hubieran ofrecido. A este partido, y a los tradicionales PP, PSOE, IU y CDS, habría que sumarle otros minoritarios que buscarían maximizar sus oportunidades en un escenario de desconfianza hacia los partidos mayoritarios, estableciéndose como alternativa a los mismos (Los Verdes, Tierra Comunera y el Partido Democrático Español -PADE-).

Por otra parte, el descontrolado pero interesantísimo momento político se vivía también en la calle. Las encuestas reflejaban una mayor motivación de cara a las elecciones de la ciudadanía, ya que un 74,84% aseguraba que acudiría a las urnas, lo que suponía, además de uno de los porcentajes más altos de la historia electoral local, un 13,49% más que en las elecciones de 1999.

En este sentido, y relacionado con el aumento de la movilización ciudadana, el factor ciudadano también jugaría su papel, más o menos decisivo, en el devenir de los acontecimientos. Lo veremos más adelante.

1.2 Los programas electorales

El hecho de que los candidatos a la Alcaldía de los tres principales partidos fueran novedosos (tampoco podemos decir que desconocidos ya que la candidata de IU, Concepción Domínguez, era concejala y coordinadora local de su partido; y el candidato del PP era su presidente provincial y procurador) provocó que nos introdujéramos antes de lo esperado en la campaña electoral, con el ánimo de darse a conocer a ellos mismos y sus ideas políticas, sobre todo cuando dos de ellos no pertenecían a la Corporación municipal.

Centrándonos ya en la participación ciudadana, hemos mencionado antes que fue una de las frases que más se pronunció por todos los partidos aunque con diferente significado, ya que no representaba lo mismo para todos los partidos. Por supuesto que otros temas eran más significativos para la ciudadanía, en clave local: la renovación de los autobuses urbanos, la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana, la situación del campus público de la Universidad de Valladolid en Segovia, el tráfico y la construcción aparcamientos; sumados a los tradicionales de cualquier ciudad: la vivienda, el empleo, creación de tejido empresarial, la Cultura, etc. Pero lo interesante de esta campaña fue sin duda alguna, la introducción de nuevos conceptos en el conflicto político para el resto de los ciudadanos, como hablar de participación ciudadana, desarrollo sostenible o Agenda 21.

En este sentido, vamos a realizar un breve repaso a los programas electorales de los tres partidos mayoritarios¹⁴² para conocer cuales eran sus propuestas al respecto de la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales.

Según el PSOE, la participación ciudadana es la base de su proyecto y se articulará de la siguiente manera:

¹⁴² Programas electorales (consulta mayo de 2003): www.ppsegovia.com , www.psoesegovia.org, <http://www.ctv.es/USERS/iu-segovia/iu-sg/25mayo/partciudad.htm>.

- Las decisiones de cada una de las concejalías estarán asesoradas por los Consejos Sectoriales, donde estarán representados las asociaciones y los colectivos directamente relacionados con cada área, así como aquellos otros grupos y particulares con algo que aportar.
- Nuestro gran reto es la creación de un Foro Ciudadano, formado por los diferentes representantes elegidos democráticamente en los distintos consejos sociales y sectoriales, que debatirá las propuestas priorizadas en los Consejos Sectoriales.
- Desarrollaremos las medidas oportunas para abordar un presupuesto participativo en nuestra ciudad, donde los ciudadanos tengan la oportunidad de plantear alternativas a diversos capítulos de las inversiones municipales. Nuestra candidatura pretende fomentar una nueva dinámica que posibilite la participación activa en la orientación presupuestaria.
- Nos comprometemos a que el Alcalde y los concejales acudan periódicamente a los barrios para compartir in situ con los vecinos los temas y cuestiones que más les interesen y preocupen. Queremos reafirmar la identidad de cada barrio y permitir su desarrollo. Por esto, sus preocupaciones y deseos serán también los nuestros.
- Fomentaremos la participación de las asociaciones en la construcción de una ciudad comprometida con sus vecinos y llevaremos a cabo una correcta política municipal para fomentar su colaboración. La comunicación e implicación de las asociaciones pasa por su conocimiento, actualización y potenciación, a través de un registro dinámico y continuo de las asociaciones con que cuenta nuestra ciudad.
- El Ayuntamiento realizará encuestas para preguntar a los ciudadanos sobre la gestión de los servicios que el Ayuntamiento ofrece y así poderlos mejorar, porque tu opinión nos preocupa.
- Crearemos la figura del Defensor del Ciudadano, que será un servicio gratuito de asesoramiento, información, atención y ayuda a las personas en sus relaciones con la administración municipal.
- Redactaremos una Carta de Derechos y deberes para que el ciudadano se sienta protegido ante la Administración y exija el reconocimiento de sus derechos.
- Impulsaremos los órganos de encuentro ya existentes (Centros de Acción Social Norte, Sur y Centro) y crearemos los que faltan con dotación de presupuesto propio y capacidad de decisión en el ámbito que les compete.
- Potenciaremos y garantizaremos las redes de compromiso y solidaridad con la creación de un censo real del voluntariado, donde los segovianos pueden encauzar su acción comunitaria.
- Pondremos a disposición de los ciudadanos una línea de teléfono gratuita donde se puedan comunicar propuestas, necesidades, dudas y avisos para impulsar la comunicación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos. Con la línea 900, el ciudadano se sentirá más próximo y cercano a su Ayuntamiento.
- Nos comprometemos a informar periódicamente de la gestión municipal a través de un boletín en el que incluiremos desde las actuaciones de cada concejalía hasta los servicios que presta, porque la información es básica y una condición necesaria para la participación.

El Partido Popular tiene, como objetivo esencial, incrementar la participación social y el protagonismo de los ciudadanos, hacer ciudadanía, a través de las siguientes propuestas:

- Creación de la figura del Concejal responsable de Barrio en contacto directo y permanente en contacto directo con los ciudadanos y sus asociaciones.
- Creación de una Comisión de Concejales de Barrio, presidida por el Alcalde, para tener en cuenta la elaboración de programas municipales en base a las necesidades reales de toda la ciudad.
- Programas en los colegios para inculcar los valores democráticos orientados a la implicación y la participación.
- Potenciar la Oficina de Atención al Ciudadano.
- Intensificar desde el Ayuntamiento políticas de comunicación que favorezcan la creación y consolidación de organizaciones vecinales para la defensa de intereses generales o concretos de la población.
- Impulsar iniciativas concretas dirigidas a los menores y a las personas mayores que deberán favorecer su participación efectiva en la toma de decisiones que más directamente les afecten.
- Creación de Consejos Abiertos, en cada barrio, como instrumentos adecuados de acción para garantizar la plena conexión entre los responsables municipales y la totalidad de los vecinos de cada barrio.
- Se convocarán como mínimo una vez al año para elaborar planes de actuación por barrio y rendir cuentas de la gestión municipal.
- Creación de una Red Municipal de Centros Cívicos, que contarán cada uno de ellos con: salas de lectura, asociaciones culturales, de vecinos, deportivas, salones de actos y conexión a internet.
- Boletín de Información Municipal para dar conocimiento a los vecinos de la actividad del Ayuntamiento.
- Nuevo Reglamento de Participación Ciudadana.

Para Izquierda Unida, la participación ciudadana es el tema que más destaca en su programa porque significa un importante cambio en la manera de concebir la política municipal, poniendo especial énfasis en la democracia participativa como sistema para conseguir una ciudad más justa y donde los ciudadanos se sientan realmente representados:

- Creación de Concejalía de Participación Ciudadana.
- Mejora de los cauces de información ciudadana- nuevas tecnologías.
- Potenciación de las iniciativas sociales de gestión de servicios de forma que entidades ciudadanas puedan gestionar directamente servicios municipales (Centros culturales, deportivos, cívicos, Casa de jóvenes,... etc.) que permanecerán como patrimonio de titularidad pública ejerciendo el Ayuntamiento funciones de control y coordinación.
- Cambios en la estructura municipal adaptándola a la participación: ampliación y profesionalización de los trabajadores, dotación de lugares para la participación. Adaptación de los horarios de trabajo a las necesidades de participación y disposición de los medios técnicos y materiales para poder trabajar con los movimientos sociales.
- Creación del defensor del Ciudadano.
- Presupuestos Participativos, como base fundamental de la participación. Elaborados por todos los interesados a través de un sistema de Asambleas por barrios donde participarían vecinos y representantes municipales y técnicos y que se dotaría de una reglamentación consensuada.

1.3 Contexto Social (Capital social y asociacionismo en Segovia)

Además de los típicos encuentros con colectivos y asociaciones de vecinos y paseos por sus barrios para detectar sus problemas y captar votos de sus habitantes, decíamos antes que el factor ciudadano también jugaría su papel importante en el devenir de los acontecimientos.

Especial importancia tendría el foro cívico “Ciudadanos por Segovia” que nació en mayo de 2002 de la preocupación ante las decisiones que los poderes públicos estaban adoptando en los últimos años y que iban a determinar el futuro de la provincia de Segovia, el de su capital y el de su población. Según ellos, en estas decisiones se habían postergado valores básicos como los de solidaridad, cohesión social, sostenibilidad y se han hecho muy pocos esfuerzos por promover la participación ciudadana en la deliberación sobre los asuntos públicos.

De esta declaración de intenciones, pasaron a la acción y comenzaron una campaña de recogida de firmas de adhesión a la Declaración Pública “Por una ciudad mejor para todos” donde solicitaban a la Corporación municipal que presentaran en el Pleno una propuesta de moción con los siguientes requerimientos: adhesión a la Carta de Aalborg, continuación y finalización del proceso de Agenda 21 en Segovia y creación de un Foro Municipal de Participación Ciudadana.

De dicha campaña se recogieron más de 2.000 firmas que fueron presentadas ante las instituciones segovianas y partidos políticos con representación en el Ayuntamiento. Además, paralelamente organizaron unas jornadas que con el nombre “Por una Segovia mejor para todos” abordaron temas como la participación ciudadana y el desarrollo sostenible, fijando en la agenda política temas que hasta el momento eran desconocidos para la mayoría de los ciudadanos.

Siguiendo en esta línea, en marzo de 2003 les trasladaron a todos los partidos políticos un documento de veinte propuestas¹⁴³ para la elaboración de sus programas electorales, dividido en los apartados cohesión social, entorno ciudadano y participación y democracia. Respecto a este último apartado las principales sugerencias trasladadas fueron las siguientes:

- Poner en marcha, de forma inmediata, un Foro Municipal de Participación Ciudadana, tal y como fue aprobado por unanimidad de los grupos políticos presentes en el Ayuntamiento de Segovia, con los siguientes requisitos:
 - Asignación de un presupuesto que garantice su actividad.
 - Elaboración de un Reglamento de funcionamiento en cuya redacción participen asociaciones y ciudadanos. Además, se contemplará en dicho Reglamento, la figura del “defensor del ciudadano”.
 - Requerimiento fundamental será su carácter abierto, donde tengan cabida tanto asociaciones como ciudadanos

¹⁴³ www.ciudadanosporsegovia.cjb.net

- La principal función del Foro será la de debatir los asuntos públicos de la ciudad, así como la de adoptar resoluciones que sean tenidas en cuenta por las autoridades políticas, sirviendo de elemento legitimador de la democracia local. Por ello se adquirirá el compromiso de hacer un debate sobre el estado del municipio una vez al año.
- A lo largo de la legislatura se pondrá en marcha, de forma progresiva, y dentro de las funciones del citado Foro Municipal de Participación Ciudadana, la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión del presupuesto municipal, lo que ha dado en llamarse “presupuestos participativos”. Esta medida, tendente a fomentar la participación de los habitantes en esta ciudad en los asuntos públicos, se acompañará de otras que ya han sido citadas en este escrito y de otras que pudieran desprenderse de la gestión de los asuntos municipales o que ya han sido puestas en marcha (...). Precisamente, desde la institución municipal se intentará potenciar la participación de colectivos que tengan más difícil acceso a los mecanismos de defensa de sus derechos, como los niños y niñas y los inmigrantes.
- Las instituciones locales elaborarán una “Carta de Servicios” a los ciudadanos y ciudadanas y verificarán el cumplimiento de los mismos y de los procesos en los que se basan mediante auditorías basadas en la participación de los usuarios. Del mismo modo, se establecerá una política de calidad para las actividades municipales, estableciendo un departamento para tal finalidad. Se establecerá un plan de comunicación con los ciudadanos, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas podrán conocer en todo momento el estado de tramitación de los expedientes y el departamento responsable. Esta comunicación se favorecerá también por vía telemática; así mismo, cada concejalía y la presidencia municipal dispondrán de una dirección de correo electrónico que utilizarán de forma efectiva para los propósitos antedichos.
- Los concejales se responsabilizarán, cada uno de ellos, además de su área, de un barrio o zona concreta de la ciudad y establecerán días y horas de atención a los ciudadanos y ciudadanas, al igual que el Alcalde. Estas visitas tendrán lugar en el propio Ayuntamiento o en los locales de los barrios o zonas y se tenderá a evitar desplazamientos de manera especial en el caso de los barrios incorporados.

Y, a modo de resumen, proponen:

- Nuevos procedimientos de gestión son posibles. Todas nuestras propuestas conducen a configurar una distinta manera de gobernar, fundamentada en la sostenibilidad, en la solidaridad y en la participación de los ciudadanos y colectivos y encaminada, de este modo, a una reestructuración del Municipio y de sus instrumentos.
- Nuevos lugares de encuentro son posibles. En nuestras propuestas se recogen fórmulas como los Centros Cívicos, los Consejos Municipales de Educación, los Presupuestos Participativos y otros mecanismos que suponen nuevas vías -ya contrastadas, por otra parte- para propiciar el acercamiento mutuo entre los ciudadanos y entre éstos y la administración, fortaleciendo así la defensa del interés público.
- Una nueva forma de ser ciudadano es posible. Las propuestas han de entenderse como un camino progresivo hacia la formación de una ciudadanía, caracterizada por el hecho de que la población forma parte activa y responsable del gobierno de Segovia y en la que la aportación de cada persona es valiosa.

Estas propuestas, como hemos podido comprobar en los programas de los partidos antes enunciados fueron incluidas en mayor o menor medida, pero desde luego que marcaron el camino por donde debían dirigir sus acciones y ofertas electorales.

Pero la presión ciudadana hacia sus candidatos políticos no quedó aquí. El 5 de mayo se celebró la única mesa redonda con casi todos los candidatos a la Alcaldía de Segovia (PSOE, CDS, IU, Los Verdes, Así, Tierra Comunera y PADE. En lugar del candidato del PP acudió el número ocho de su lista. Tampoco acudieron los representantes del Partido Humanista y la Falange) donde se les formularon preguntas expuestas por la ciudadanía. Nuevamente quedó patente la “obsesión por el ciudadano” (El Norte de Castilla, edición Segovia, 6 de mayo de 2005) y que la participación ciudadana era uno de los “puntos estrella de los diferentes partidos políticos”.

Días antes se había celebrado el primer debate electoral abierto a los ciudadanos organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED. A él acudieron representantes del PSOE, IU, CDS, Los Verdes, Así y Tierra Comunera, donde la ausencia del candidato del PP fue también

comentada. En el debate, tal y como recogió la prensa del día posterior, la participación ciudadana -junto con el Plan General Urbanístico-, constituía el eje de todos los programas.

El último de los debates entre un gran número de candidatos, aunque a puerta cerrada, fue el organizado por la Federación de Asociaciones de Vecinos y sólo para sus miembros. Tal y como recoge la prensa, la participación ciudadana fue de nuevo la referencia básica de los programas electorales de los cuatro partidos a los que se invitó (PP, PSOE, IU y CDS), siendo la novedad que esta vez sí acudió el candidato popular Francisco Vázquez, que no lo había hecho en ninguna de las anteriores ocasiones. Los conceptos participación ciudadana, democracia participativa, presupuestos participativos, con sus respectivos matices, sobrevolaron el debate en boca de todos y cada uno de los aspirantes a la alcaldía.

Además de estos tres encuentros, se produjeron en los medios de comunicación (radio y televisión) varios debates más, unos entre los cuatro partidos con representación municipal, y otros en los que el cara a cara se produjo solamente entre los dos partidos mayoritarios.

El número de noticias, máxime cuando se acerca la cita electoral, cuyo titular habla de participación, del ciudadano o de la democracia participativa, aumenta considerablemente, ya que el resto de partidos políticos que todavía no ha aclarado su posición sobre este tema se siente en la necesidad de lanzar a la sociedad civil su propuesta con temor de quedarse atrás en uno de los ejes que, ya sea por la importancia del ciudadano y los diversos colectivos que se han encargado de transmitir sus demandas a los partidos, los medios de comunicación con sus titulares, o realmente el verdadero interés de los partidos, se ha convertido como primordial en la campaña electoral.

En este sentido, días antes de la cita con las urnas, el foro cívico al que mencionábamos anteriormente, Ciudadanos por Segovia, elaboró un documento que tituló “Contra el galimatías electoral. Apuntes para recuperar el lenguaje ciudadano robado”. En él acusaban a la clase política en general y a determinados partidos en particular, aunque sin citarlos, a apropiarse de determinadas expresiones (participación ciudadana y desarrollo sostenible entre ellas) con el propósito de, al incorporarlas en su discurso político, dar la impresión de que el objetivo ya estaba conseguido a la vez que las vaciaban de contenido y pervertían su significado originario.

Paralelamente, otros hechos también pudieron ser susceptibles de condicionar el voto de muchos electores. Por apuntar algunos, no nos olvidemos que estábamos en pleno apogeo de la invasión estadounidense, con el apoyo de países como España, de Irak; las encuestas realizadas mensualmente por el diario local “El Adelantado de Segovia” que muchas veces guiaba los pasos que debían seguir los partidos a través de los temas planteados (pactos electorales, renovación de listas, “voto útil”...); en cierta manera todo ello propició que en estas elecciones la tónica fuera la regeneración política: nuevas caras y nuevas ideas.

Si ya hemos hablado de lo novedosas que resultaban las ideas expuestas, en cuanto a los políticos hubo también una celebrada renovación. Ninguno de los principales partidos PP, PSOE e IU, repitió candidato. Además hubo una revolución interna en los partidos ya que apenas hubo candidatos a concejal que hubieran estado antes, hasta el punto de que sólo tres concejales repetirían al respecto de la legislatura anterior. Figuras históricas que habían permanecido varias legislaturas desaparecían de la vida municipal. Sólo dos miembros del nuevo grupo popular habían sido concejales anteriormente, pero en legislaturas anteriores. Los dos concejales obtenidos por IU repetían el puesto, por uno del PSOE, ya que la gran mayoría de los 11 ediles obtenidos eran independientes y nunca antes habían participado en política. Se acababa de producir la mayor renovación de la historia democrática del Ayuntamiento, entre otros motivos, tal y como expresaría el Alcalde López Arranz en su discurso de despedida, “al menos estos cuatro años han suscitado el interés de los ciudadanos por los asuntos municipales”.

Los resultados que depararon las urnas ya los conocemos. El Partido Popular fue el partido que obtuvo más votos, y a pesar de todo mantuvo sus doce ediles, pero el aumento espectacular del PSOE, de 7 a 11 concejales, junto con los 2 de IU -que perdía otros dos- le permitiría gobernar la ciudad después de 18 años. El arco parlamentario municipal se reducía al perder sus dos escaños el actual Alcalde de UC-CDS y obtener apenas quinientos votos. Las fuerzas minoritarias que más fuerte habían pujado también se quedaron a las puertas. El proyecto independiente de Javier Giráldez (ASI) se quedó a dos votos de obtener un concejal, y Los Verdes sin duda acusaron el voto útil que en la última encuesta les proporcionaba un concejal, pero la posibilidad de seguir gobernando al PP.

Volviendo de nuevo al asociacionismo, en el año 2003 había registradas más de 300 entidades, dando la impresión de que la ciudad contaba con un importante movimiento asociativo y vecinal, pero nada más

alejado de la realidad. Con la puesta en marcha del Registro Municipal de Asociaciones y Entidades Ciudadanas (RMAEC)¹⁴⁴ en febrero de 2005, la actualización de los datos redujo a 157 el número de colectivos que funcionaban en la ciudad. Según estos datos, las 157 asociaciones registradas suponen alrededor de 15.000 personas, aunque hay que tener en cuenta que una persona puede pertenecer a varios colectivos, que es cada entidad la que facilita sus datos sobre el número de socios, y esto tampoco implica que todos participen en las más de 700 actividades contabilizadas por todas las asociaciones.

Para hacernos una idea del tejido asociativo de la ciudad, detallamos a continuación la distribución de las entidades registradas: 19 asociaciones vecinales, 21 de autoayuda o de carácter social, 11 de cooperación al desarrollo, 8 asociaciones de madres y padres de alumnos, 40 culturales, 31 deportivas, 9 juveniles, 11 relacionadas con la mujer, 5 profesionales y empresariales y otras tres de diferente tipología que no encuadran en ninguno de los grupos anteriores.

El objetivo de este registro de asociaciones era disponer de un instrumento útil para articular la participación ciudadana, para que tanto el Ayuntamiento como los propios ciudadanos conozcan qué colectivos están activos en la ciudad. Las asociaciones, para permanecer en el registro, deben facilitar anualmente un informe donde actualicen sus datos (junta directiva, actividades realizadas, número de socios y datos de contacto), lo que garantiza que la información municipal esté actualizada y a disposición de todos los ciudadanos. Las ventajas que tienen las asociaciones por estar registradas, además de ser visibles de cara al Ayuntamiento y al ciudadano, es la de poder participar en los foros de participación de las concejalías, la recepción de información municipal y la posibilidad de percibir subvenciones y ayudas.

Sin embargo, el principal problema para fomentar el tejido asociativo de la ciudad radica en las propias asociaciones de vecinos. Desde su constitución han pasado por todo tipo de situaciones, desde etapas más fructíferas hasta otras en las que bordearon su desaparición, acompañadas de la nula estabilidad en los cargos de sus juntas directivas, muchas veces trampolín político para entrar a formar parte de candidaturas de los partidos a las elecciones municipales. A día de hoy, con los datos teóricos, deberían ser el eje de la participación ciudadana debido a que todos los barrios de la ciudad, salvo uno, forman parte de la Federación de Asociaciones de Vecinos y según ellos, tienen un importante número de socios. Esto les hace propicios para coordinar esfuerzos y demandas, estudiar las problemáticas comunes, hacer propuestas de mejora de la calidad de vida y conseguir incentivar y promocionar la participación para que gozaran del respeto y fueran tenidas en cuenta por las administraciones y sirvieran de referente al resto de asociaciones y ciudadanos.

Pero la realidad es muy distinta¹⁴⁵ ya que se parte de la siguiente situación desde un punto de vista externo:

- Existe una atomización de la participación asociativa (muchas asociaciones con pocos miembros asociados).
- Poca participación real en las asociaciones, en sus actividades y en la aportación de recursos e ideas.
- Escasa renovación de las juntas directivas y desconfianza hacia los mismos.
- Insuficiencia de dirigentes al mando y escasa conexión real con la realidad del barrio.
- Falta de apoyos institucionales (como consecuencia de su escaso poder real tanto de movilización como de generar propuestas y crear opinión).
- Debilidad de la red social existente (puesto de manifiesto en la escasez de manifestaciones sociales de participación) redundando en el declive del capital social.

Y si atendemos a la organización interior, la situación no hace sino confirmar las percepciones exteriores:

- Escasa concienciación del papel real de las asociaciones.
- Muy poca transparencia democrática y participativa.
- Carencia en diseño reprojectos y actividades adecuadas a la realidad y a las necesidades.
- Falta de análisis de la realidad más cercana.
- Carencia de habilidades en la transmisión de sus propuestas y actividades.
- Falta de organización sistemática de las asociaciones.
- Falta de habilidades de trabajo en equipo.
- Desconocimiento general de la práctica asociativa (planificaciones, programas, proyectos, recursos, fines y objetivos, etc.).

Incluso las propias asociaciones de vecinos reconocen algunas de sus limitaciones¹⁴⁶:

¹⁴⁴ http://www.segovia.es/portal/paginas/part_ciudadana/rmaec.php

¹⁴⁵ Extraído del informe "Dinamización del movimiento vecinal de Segovia". Miguel Ángel Álvarez, Concejalía de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Segovia. Diciembre de 2003.

- Preocupación exclusiva por el barrio, sin una visión amplia del modelo de ciudad.
- Escasez de recursos económicos y de infraestructuras. También humanos, ya que la mayoría de los socios se limitan a pagar las cuotas, cuando las hay, sin participar de las decisiones y actividades.
- Dependencia excesiva de las subvenciones del Ayuntamiento.
- Las quejas y sugerencias no se canalizan a través de sus propias asociaciones sino que *se sigue prefiriendo los bares y tiendas*.
- Preocupación por el descrédito que están alcanzando en los últimos años.

2. Descripción del proceso de institucionalización de la participación ciudadana

Tras siete días de intensos encuentros, PSOE e IU firmaron el 13 de junio el acuerdo para la constitución de un gobierno municipal de coalición para el Ayuntamiento de Segovia. Dicho acuerdo lo hicieron público y salió publicado en la prensa del día siguiente (al contrario que en la anterior legislatura). En el organigrama municipal aparecía por primera vez en solitario, sin departamentos anexos, la Concejalía de Participación Ciudadana que, según el futuro Alcalde, “será el eje sobre el que girará la política municipal, elemento aglutinador de toda la acción de gobierno a través de los foros de participación que se abrirán a la ciudadanía y mediante los cuales se procederá, ante de un año, a la confección participada del próximo presupuesto municipal”.

Del texto del pacto de gobierno, en relación a este tema, los dos partidos se comprometían a lo siguiente:

- Puesta en funcionamiento del Reglamento Municipal de Participación Ciudadana.
- Creación de Consejos Sectoriales en cada concejalía.
- Desarrollar las medidas oportunas para abordar un presupuesto participativo.
- Crear la figura del Defensor del Ciudadano.
- Y otros puntos como editar un boletín informativo mensual y abrir la oficina de información general.

En la actualidad, los puntos arriba mencionados se encuentran en el siguiente grado de cumplimiento:

- El Reglamento Municipal se puso en marcha a finales de 2003, y lo comentaremos más detalladamente en el siguiente apartado.
- Los Consejos Sectoriales de cada concejalía o Foros de Participación también se han puesto en marcha, aunque no todos y con éxito desigual. También lo comentaremos más adelante.
- El presupuesto participativo, aunque según las declaraciones tanto del Alcalde como de la Concejala de Participación Ciudadana lo vaticinaban para el ejercicio 2004, en la actualidad se encuentra paralizado. Lo más parecido a un presupuesto participativo tal y como lo entendemos de la implementación en otros municipios ha sido la invitación municipal a las Federaciones de Vecinos de Segovia y de los Barrios Incorporados a elaborar una lista de actuaciones prioritarias de cara a los presupuestos del año 2005. El compromiso del Ayuntamiento es el de reservar 1,2 millones de euros para obras de mejora y pavimentación de calles, sin menoscabo de otras que la Corporación considere necesarias.

Por otra parte, el Ayuntamiento tampoco ha comentado nada al respecto de poner en marcha el “Gran Foro” -según el programa electoral del PSOE- que trabajaría en los presupuestos participativos.

- La figura del Defensor del Ciudadano se puso en marcha el 15 de octubre de 2003¹⁴⁷ y la persona designada fue elegida por unanimidad de todos los grupos políticos.

2.1 Institucionalización (Formación de los Foros y el Reglamento)

El Reglamento de Participación Ciudadana¹⁴⁸ que regulaba el funcionamiento de los Foros entró en funcionamiento a finales de 2003, siendo los únicos que presentaron alegaciones al texto el foro cívico Ciudadanos por Segovia.

Las características principales de los Foros de Participación o Consejos Sectoriales son las siguientes:

¹⁴⁶ De la Iª Jornada de Participación Ciudadana “Presupuestos Participativos y Movimientos Sociales”, 14 y 15 de mayo de 2004.

¹⁴⁷ http://www.segovia.es/portal/paginas/part_ciudadana/defensorciudadano.php

¹⁴⁸ http://www.segovia.es/portal/paginas/part_ciudadana/reglamentos.php

- Se entiende por Foro Participativo el órgano de participación ciudadana que regula el conjunto de actividades de interés general y que se establece como cauce de participación y diálogo permanente de los ciudadanos y sus organizaciones y entidades.
Su carácter es participativo y consultivo sobre las materias de la concejalía. La participación en el mismo no conlleva contraprestación económica y se ha de ser representativo de su entidad, sector o problemática. Sus miembros pueden ser organizaciones privadas sin ánimo de lucro, instituciones públicas, entidades ciudadanas, expertos y otras entidades que se ajusten a proyectos concretos dentro del marco de las responsabilidades de la concejalía. (Artículo 2).
- Sus principales funciones son las de recabar información, ser consultado, participar en la elaboración de propuestas, emitir informes y formular soluciones a problemas o necesidades de las materias propias del Foro. Elegir un representante de cada Foro participativo para la elaboración del presupuesto participativo. (Artículo 3).
- La composición de los Foros estará en función de la operatividad de cada uno de ellos según las necesidades y ámbito de actuación, aunque seguirán estas premisas: estará compuesto por entre 4 y 9 miembros representantes de una entidad, asociación u organización. El concejal convoca y propone la votación de las propuestas que se formulen. (Artículo 5).
- Las sesiones se convocarán con 15 días de antelación a la fecha prevista para su realización y tendrán una periodicidad de, al menos, una reunión cada tres meses. (Artículo 6).

Las alegaciones y propuestas que, por el contrario, formulaba el foro cívico Ciudadanos por Segovia fueron las que se mencionan a continuación, solamente siendo estimada la relativa a la celebración de los foros, que un principio establecía una periodicidad cuatrimestral:

- La composición de los foros debe tener una composición amplia, debiéndose procurar que en ellos se encuentren representados un conjunto extenso de intereses y sensibilidades en torno a los temas a tratar. Es importante tener presente el tejido social organizado existente en cada caso, procurando que participen una serie de organizaciones especialmente representativas de sectores o intereses clave. Sin embargo, los consejos no pueden quedar cerrados a priori a ninguna organización interesada en participar de forma activa y regular.
Por ello, el Ayuntamiento debería abrir un plazo para que todas las organizaciones interesadas puedan hacer llegar al Consistorio su disposición para participar en los diferentes consejos. En el caso de que el número de organizaciones interesadas sea muy elevado deben ser las propias organizaciones las que propongan al Ayuntamiento quienes han de representar a su sector.
Un número excesivamente reducido de miembros puede empobrecer a los consejos, limitando el conjunto de puntos de vista presentes y generando debates repetitivos. Por ello, siempre que haya organizaciones interesadas, sería deseable contar con un número mínimo de 8-10 organizaciones en cada consejo.
- La legitimidad de los consejos de participación no procede únicamente de su composición o su estatus legal, sino también de su capacidad para dar respuesta a los retos de la ciudad y las preocupaciones de sus habitantes. Una de las mejores formas de asegurar la conexión entre los consejos y el conjunto de la sociedad segoviana es dotar a su funcionamiento de una amplia transparencia, además de las normas más elementales de democracia.
En este sentido, se propone que las sesiones de los consejos sean públicas, que al menos se reúnan trimestralmente, que se elabore un reglamento de funcionamiento interno, que el orden del día se difunda ampliamente con anterioridad a las reuniones y que se prepare un acta de cada reunión en la que se reflejen las cuestiones más importantes tratadas, cuyo contenido sea público.
- Otras fórmulas útiles para asegurar la conexión entre los foros y la sociedad segoviana son acoger en las reuniones a invitados especiales que puedan aportar conocimientos o puntos de vista interesantes sobre temas específicos; hacer llegar a los consejos las sugerencias y quejas ciudadanas recibidas en el Ayuntamiento; organizar sesiones informativas anuales abiertas al público en las que se presenten los trabajos desarrollados desde los consejos a todos los ciudadanos interesados; y difundir información básica sobre cada foro: temática que aborda, composición, forma de contacto con los miembros...
- En lo que toca a las reuniones de los consejos, es especialmente importante lograr un estilo de debate ágil y crear una atmósfera en la que las distintas opiniones sean escuchadas con atención y en la que todos puedan expresar sus opiniones con la máxima libertad. Para ello es muy recomendable contar un un/a dinamizador/a que asegure ese ambiente y que, cuando sea necesario, organice los debates para hacerlos más ágiles, evitar bloqueos y facilitar las conclusiones.

De esta manera se sentaban las bases para la participación de las asociaciones y organizaciones en los asuntos municipales a través de los foros de participación de las concejalías que empezaron a ponerse en marcha en noviembre de 2003.

2.2 Datos cuantitativos de los Foros de Participación

De las doce concejalías existentes se han puesto en marcha once foros ya que no existe foro dependiente de la Concejalía de Gobierno Interior y Personal. Por el contrario, estaba previsto el funcionamiento de una serie de foros que todavía no lo han hecho. Son los relativos a concejalías que abordan varios ámbitos de actuación:

- Concejalía de Educación, Juventud y Deporte: Foro de Deportes.
- Concejalía de Cultura y Turismo: Foro de Turismo.
- “Gran Foro” encargado de los presupuestos participativos.

FOROS	Nº DE MIEMBROS	Nº DE FOROS	OBSERVACIONES
ECONOMÍA, DESARROLLO Y EMPLEO	10	8	Concejalías de Hacienda, Desarrollo y Economía, y de Empleo y Patrimonio Municipal Inicio de los foros el 06/11/2003
URBANISMO	7	3	Concejalía de Urbanismo, Vivienda y Rehabilitación Inicio de los foros el 11/11/2003
PATRIMONIO HISTÓRICO	9	4	Concejalía de Patrimonio Histórico Inicio de los foros el 13/11/2003
MOVILIDAD	12	10	Concejalía de Tráfico, Transporte, Policía Urbana y Seguridad Inicio de los foros el 18/11/2003
MEDIO AMBIENTE	15	5	Concejalía de Medio Ambiente y Protección Civil Inicio de los foros el 20/11/2003
ACCIÓN SOCIAL	14	5	Concejalía de Servicios Sociales Inicio de los foros el 27/11/2003
OBRAS Y SERVICIOS	7	2	Concejalía de Obras y Servicios Inicio de los foros el 03/12/2003
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8	9	Concejalía de Participación Ciudadana Inicio de los foros el 10/12/2003
JUVENTUD	11	3	Concejalía de Educación, Juventud y Deporte Inicio de los foros el 26/02/2004
CULTURA	16	2	Concejalía de Cultura y Turismo Inicio de los foros el 18/05/2004
COOPERACIÓN	8	6	Dependiente de la Concejalía de Participación Ciudadana Inicio de los foros el 23/09/2004
DATOS TOTALES	117	57	
MEDIA	10.6	5.2	

Cuadro resumen (hasta agosto de 2005). Fuente: www.segovia.es. Elaboración propia.

Tampoco es nuestra intención analizar caso por caso el funcionamiento de los foros, pero si extrapolar alguna de las características generales de los mismos una vez que se van a cumplir los dos años de funcionamiento en la mayoría de los casos.

En este sentido es importante señalar que los foros están compuestos por el/los concejales del área y una serie de asociaciones y organismos que vienen a ser representativas de la temática de actuación de la concejalía. Sin embargo, existen otros actores que en mayor o menor medida están representados en varios foros dado su condición transversal de agente económico o social. Estamos hablando de la Federación Empresarial Segoviana (miembro de seis foros) -curiosamente la Cámara de Comercio e Industria lo está solamente en dos, aunque otras asociaciones profesionales que pertenecen a la Cámara están en diferentes foros -, la Federación de Asociaciones de Vecinos (9), la Federación de Barrios

Incorporados de Segovia (5) y el Foro Cívico Ciudadanos por Segovia (4, aunque también solicitó estar presente en el de Urbanismo y fue rechazado).

Como hemos comentado, en el resto de foros participan colectivos relacionados con la materia de debate, aunque cabe desatacar, grosso modo, a los sindicatos, las universidades, colegios y asociaciones profesionales según la concejalía, además de los expertos. Quizá estos no tienen mucho peso dentro del total de participantes, pero de cara a la ciudadanía, una de las críticas *vox populi* era que “participaban los de siempre”.

Otro punto de ajuste fue el relativo a la elección de miembros de cada foro. A pesar de los intentos de coordinación de la Concejalía de Participación Ciudadana, que en el reglamento había fijado el número de miembros entre 4 y 9, la realidad es que salvo cinco, el resto de foros exceden el número marcado por el reglamento, lo que da la razón a quienes apuntaban que era deseable un mayor número de participantes. Además, cada concejal invitó a los grupos que consideró oportuno, pareciendo que se invitaba o premiaba a aquellos colectivos que pudieran ser más afines ideológicamente, aunque luego estuvieran “los que tenían que estar”.

La libertad de cada concejal para organizar su foro ha provocado un funcionamiento desigual de los foros. Las principales quejas que se les achacan son las siguientes:

- Los foros no son convocados con las dos semanas de antelación que establece el reglamento lo que provoca que sus miembros no puedan informar y estudiar las propuestas con suficiente antelación
- La documentación muchas veces es facilitada en el transcurso del propio foro, con la imposibilidad de estudiarla con anterioridad y poder tomar las decisiones adecuadas, lo que supone una pérdida de agilidad o la toma de decisiones precipitada, perdiendo los objetivos de información, reflexión y debate por los que fueron creados.
- También se les achaca que no son foros decisivos ni participativos, sino meramente informativos, a lo sumo consultivos, donde el concejal relata lo que ha hecho y lo que va a hacer.
- En este sentido, en asuntos recontroversia social, el concejal se ha escudado en la resolución positiva del foro para legitimar su propuesta; mientras otras veces cuando el foro, por unanimidad, ha tomado una decisión que le es contraria no ha importado hacer lo contrario.
- Sigue sin solucionarse la participación de ciudadanos a título individual y que un colectivo quiera participar en un foro y no se le permita. No se entiende como alguien que reclame participar en los asuntos municipales, más si cabe en el seno de un foro de participación, sea excluido del mismo por el criterio del concejal.
- En cualquier caso, es evidente la falta de cultura participativa entre sus miembros, tanto de parte de los propios concejales -que no compartían este modelo de monitorización política, algunos, pero por cuestiones programáticas y electorales les ha tocado asumir-, como de los ciudadanos que acuden en representación de sus colectivos, ya sean ciudadanos o empresariales.

3. Conclusiones

Después de haber hecho un trazado remontándonos tres años atrás cuando el concepto “participación ciudadana” no significaba prácticamente nada al común de los ciudadanos, hemos llegado a la actualidad en la que los cimientos de la democracia participativa parecen haberse dispuesto. Sin embargo, no deseamos construir un gigante con pies de barro que parece que es lo que, si no se remedia, hacia lo que se avanza. Se ha dado un importante paso que es materializar la participación: se ha dotado al Ayuntamiento de un nuevo reglamento de participación validando los foros; se ha puesto orden en las asociaciones al crear un nuevo registro de asociaciones; y los foros, aunque con éxito dispar, se han puesto en marcha.

Las bases sobre las que reforzar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa se han dispuesto para avanzar sin mirar atrás. La clase política no puede dar marcha atrás a una creciente demanda ciudadana que quiere tomar parte en la resolución de los problemas locales y construir espacios en los que podamos sentirnos comprometidos. Esto significa reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad, decidir desde valores y prioridades, pero compartiendo el poder. Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como ciudadanos sensibles e implicados

Por otra parte, el Ayuntamiento tampoco ha comentado nada al respecto de poner en marcha el “Gran Foro” -según el programa electoral del PSOE- que trabajaría en los presupuestos participativos. Aunque en las “Jornadas sobre Presupuestos Participativos y Movimientos Sociales” la propia concejala de participación reconoció que la ciudad todavía no estaba preparada para afrontarlos. Sin duda, una ocasión perdida para romper la relación de subordinación del ciudadano respecto a las instituciones y abrir las

posibilidades de que el ciudadano adopte una actitud activa y responsable; contrario a la actitud pasiva de elegir y dejar todo en manos de las autoridades, garantizando la consecución de una ciudad sostenible con un reparto más equitativo de los recursos.

Por tanto, y a modo de conclusión y sugerencias para mejorar el proceso de participación ciudadana vigente, se hace necesario incidir en tres áreas:

- A nivel ciudadano y asociativo para educar en valores de una cultura de la participación cívica y democrática.
Como hemos visto a lo largo de la ponencia, el primero que no está preparado es el propio ciudadano, que no tiene tradición asociativa y también adolece de los peores vicios del asociacionismo.
Es necesario, si está asociado, realizar campañas formativas que le descubran tanto las ventajas de la participación, como la práctica asociativa cotidiana que le ayude a dinamizar su entidad contagiando al resto de sus compañeros para obtener los beneficios sociales y personales que reporta. Afianzar el tejido social y el capital social de la ciudad es fundamental para la buena salud de cualquier sociedad. En cuanto a los ciudadanos de a pie, el mejor ejemplo es el de sus propios políticos y el comportamiento de sus representantes sociales, sin menoscabo de realizar también acciones formativas que le eduquen en los valores cívicos de la participación democrática.
- A nivel político ya que los primeros que deben “creerse” la participación son nuestros representantes. Aunque pueda ser difícil de digerir en su lógica partidista, no deben olvidar quien les ha puesto ahí. La mejor manera de combatir la desafección democrática es incorporar a los ciudadanos a las decisiones municipales. Por tanto, el éxito de estas experiencias, aunque sea obvio citarlo, depende de la voluntad política.
- A nivel administrativo, ya que los técnicos desempeñan un papel fundamental entre la sociedad civil y la clase política. Son ellos los que facilitan el trabajo de los políticos y deben comprender perfectamente en qué consiste la democracia participativa.