

“La participación ciudadana no se improvisa:
planificar para actuar.
El Ayuntamiento de San Sebastián, una
experiencia en proceso”

Mayo 2009



Donostiako Udala
Ayuntamiento de San Sebastián

Titulo:

“La participación ciudadana no se improvisa: planificar para actuar.
El Ayuntamiento de San Sebastián, una experiencia en proceso”

Objeto:

Es objeto de este documento presentar el proceso que esta desarrollado el Ayuntamiento de San Sebastián para planificar la participación que promueve la institución municipal en la acción de su Gobierno.

Resumen:

La Alcaldía de San Sebastián, por medio del departamento de Participación Ciudadana y del resto de áreas municipales, viene impulsando desde hace años dinámicas de participación que buscan la implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones municipales.

El Gobierno Municipal, con la intención de avanzar en este camino de profundización de la democracia local y dar un salto cualitativo en estas iniciativas, decidió iniciar en la legislatura 2003-07, un proceso para la elaboración de un plan de participación municipal, un documento que ordenara y articulara entre si las diferentes iniciativas, reforzando y dando una mayor coherencia a la actuación municipal en esta materia.

Se trataba de dotarnos, partiendo de un diagnostico común y compartido, de un instrumento de planificación que nos permitiera responder al reto que supone hacer de la participación algo transversal a toda la organización municipal y que pueda estar presente en todas las fases de las actuaciones públicas.

Se describe a continuación el proceso desarrollado, los resultados conseguidos, y los retos del futuro inmediato

La participación ciudadana en las políticas locales en San Sebastián

La promoción de la participación ciudadana del Ayuntamiento de San Sebastián viene avalada por una tradición contrastada en el fomento de canales, espacios y mecanismos de participación a lo largo de los años; órganos de participación estables, procesos participativos sobre temas específicos y vinculados a proyectos concretos, planes transversales, audiencias, procesos de participación comunitaria en barrios, ... también aspectos más cotidianos, en el día a día y la relación con una ciudadanía y un tejido social activo y dinámico, buscan todos facilitar la intervención de la ciudadanía y de sus asociaciones en la gestión municipal, en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública.

El Gobierno Municipal, con la intención de mejorar la calidad de estas iniciativas y avanzar en la profundización de la democracia local, decidió en la legislatura pasada iniciar un proceso de reflexión colectiva que partiendo de la experiencia, permitiera definir un marco conceptual, establecer unos objetivos comunes, y clarificar, ordenar y articular entre si las diferentes iniciativas para reforzar y dar mayor coherencia a la actuación municipal en esta materia.

El impulso, avance e innovación en el ámbito de la participación ciudadana exige que esta sea entendida como una tarea a abordar de forma transversal por toda la organización y que pueda estar presente en todas las fases de las actuaciones públicas. Todos estos aspectos no pueden improvisarse, como sucede en otros ámbitos, exige también una planificación que de encaje a las diferentes piezas en un puzzle con un objetivo común. La participación precisa de planificación, de una planificación que nos permita dirigir la actuación municipal por los objetivos que queremos conseguir, poniendo medios y recursos y actuando para integrar la complejidad de los procesos de intervención pública y de sus actores (políticos, técnicos y ciudadanos), articular la potencialidad y la capacidad de los ciudadanos para participar en la gestión de lo público, secuenciar las acciones a desarrollar y definir la relación de todos los aspectos que lo conforman.

Ya en aquel momento, entendíamos que iniciábamos un proceso que necesitaba ser construido de forma gradual; que avanzaría y se desarrollaría en la medida que el conjunto de la organización incorporara instrumentos de planificación y control. Apostar por planificar no significaba para nosotras elaborar y aprobar un documento, sino que significaba fundamentalmente apostar por una nueva forma de hacer que en su desarrollo necesitaba promover una nueva cultura en el conjunto de la organización.

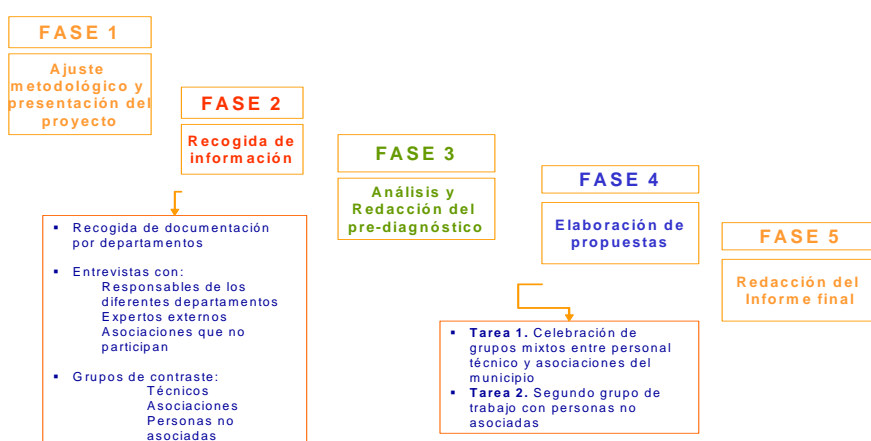
El proceso de planificación: etapas

Diagnóstico inicial

Se trataba de analizar de forma sistemática las estructuras y actuaciones municipales con relación al impulso de la participación en las políticas públicas; queríamos diagnosticar las experiencias desarrolladas por el Ayuntamiento en esta materia, analizar lo que hasta el momento se había realizado, viendo qué cosas habían funcionado, qué cuestiones había que corregir, para impulsar, desde un diagnóstico común y un compromiso compartido, un plan municipal de participación que respondiera al reto que supone hacer de la participación algo transversal a toda la organización municipal.

El objetivo fundamental de este diagnóstico era analizar los programas y espacios de participación existentes (los modelos y sus características), los canales de información y comunicación, los recursos e infraestructuras orientadas a promocionar la participación, las líneas de colaboración con el tejido asociativo, los obstáculos y las potencialidades existentes en la promoción que hacía el Ayuntamiento de Donostia para garantizar el derecho a la participación. Este diagnóstico, paso previo necesario para el diseño de un marco general de actuación en materia de participación ciudadana, recogía así nuestra práctica y realidad cotidiana para actuar de cara al futuro de forma realista, a partir, y teniendo siempre en cuenta, la experiencia acumulada. ¡Error!

Planteamiento metodológico



Todos los agentes que participaron en el diagnóstico - políticos, técnicos de diferentes áreas, representantes asociativos, ciudadanía no organizada y expertos externos- coincidían en que para avanzar era necesario:

- promover un proceso de reflexión y debate que llevara a la definición de directrices políticas claras, acordando cuestiones básicas tales como el concepto de participación, principios y valores en los que debe sustentarse,,
- conectar, ordenar los diferentes órganos y procesos y enmarcarlos en unas pautas comunes que generen un modelo coherente y sostenible.
- reforzar la participación territorial para equilibrar así la participación sectorial que hasta el momento era la predominante.

Definición del marco y directrices generales

Con el objeto de clarificar las voluntades y directrices que podrían sentar las bases del acuerdo que se consideraba necesario para avanzar en el desarrollo de las políticas de fomento de la participación ciudadana, trabajamos en el nivel político elementos de reflexión y debate respecto al desarrollo de las políticas públicas y la participación ciudadana. Del contraste de todas estas reflexiones y debates surge el marco y las directrices generales para el desarrollo de la participación impulsada por el Ayuntamiento de San Sebastián.

Se plantea entonces la necesidad de optar por el instrumento de planificación global que mejor responda a los objetivos, proceso de elaboración e implicaciones y compromisos que el Gobierno de la ciudad estaba dispuesto a asumir.

Desde una visión amplia estas eran las opciones:

INSTRUMENTO	OBJETIVO
REGLAMENTO DE PARTICIPACION	Normativizar la participación, ya sea de manera participada o no
PLAN MUNICIPAL DE PARTICIPACION	Establecer acciones concretas que la institución se compromete a desarrollar con participación
PLAN DIRECTOR DE PARTICIPACION CIUDADANA	Reflexionar, ordenar y establecer las directrices de las políticas participativas impulsadas por la institución. Instrumento de gestión del gobierno
PLAN ESTRATEGICO DE PARTICIPACION CIUDADANA	Generar un pacto de consenso entre el ayuntamiento y la ciudadanía con relación a la participación en el municipio. Establece líneas generales a partir del compromiso entre las partes

Teniendo en cuenta nuestra realidad participativa (complejidad, directrices divergentes, falta de coherencia global, dificultades internas de coordinación) y que los objetivos eran ordenar y marcar directrices globales

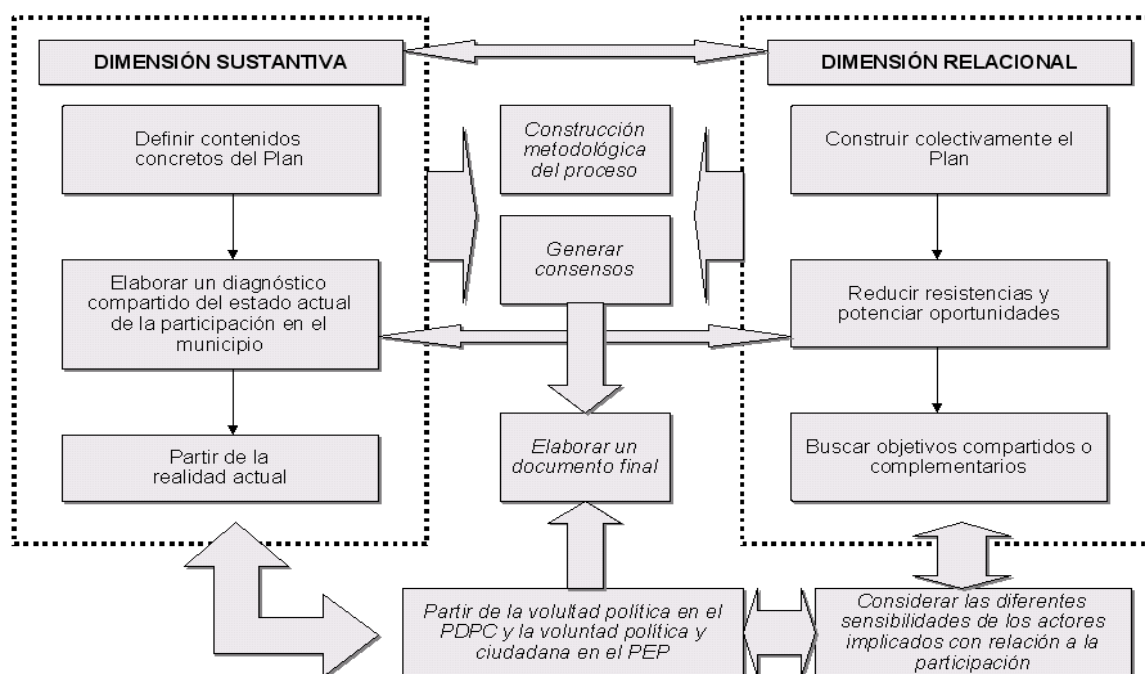
de la política participativa del Ayuntamiento optamos por elaborar un Plan Director de Participación Ciudadana (PDPC).

El Plan Director de Participación Ciudadana

Partiendo del análisis realizado en el diagnóstico participativo, en su proceso de elaboración combina dos dimensiones: una dimensión sustantiva que tiene como objetivo la elaboración de un documento final; y una dimensión relacional, que introduce un proceso de reflexión colectiva sobre la participación ciudadana en el seno de la organización (nivel político y técnico) que nos permite identificar imaginarios, resistencias y oportunidades con relación a la participación.

El proceso de elaboración del plan se concibió en consecuencia teniendo en cuenta esta doble dimensión: desde una perspectiva operativa de obtención de resultados y como un proceso colectivo para la generación de un resultado compartido. Esto es lo que ha facilitado su puesta en marcha posterior, con más o menos errores, pero con la fuerza que le otorga para movilizar y adaptar los recursos en la dirección determinada.

Esquema del vínculo entre la dimensión sustantiva y la relacional



(Fuente: Fundación kaleidos.red: "Metodologías para la Participación Ciudadana")

El proceso de planificación que iniciamos en aquel momento necesita introducir cambios en la organización; actúa como palanca de cambio no solo por los contenidos que propone, sino por el aprendizaje colectivo que genera el proceso en su propio desarrollo; el concepto educativo del proceso le otorga un valor práctico con relación a temas concretos, y un valor cultural con implicaciones más profundas y a más largo plazo en el fomento de una nueva cultura organizativa porque ofrece en sí mismo reflexión y debate a las personas participantes. El proceso nos ayuda a reducir las resistencias organizativas hacia la participación y potenciar las fortalezas.

El PDPC que resulta de este proceso es pues un plan que implica al conjunto de la organización municipal, el instrumento de planificación global de la acción de gobierno; establece el marco general, los principios, y valores en los que sustenta su acción de fomento, fija objetivos y define el modelo de participación, articula e integra los distintos mecanismos y proyectos participativos, dotándolos de principios metodológicos y estrategias comunes que permitan alcanzar los objetivos planteados

Establece un modelo que surge de identificar tres dimensiones complementarias: una dimensión estratégica de ciudad, que afecta a los diferentes instrumentos de planificación de la ciudad (Plan estratégico, Plan General de Ordenación Urbana, Agenda 21 y Presupuestos) y que tiene como máximo referente participativo al Consejo Social; una dimensión sectorial donde cada área municipal es referente de su ámbito competencial y vincula a entidades vinculadas a ese ámbito y ciudadanía implicada; y una dimensión territorial, donde los equipamientos de proximidad se convierten en un referente de proximidad para los vecinos y vecinas de cada territorio, con capacidad de dinamización social.

Este modelo tridimensional se articula a través de órganos y procesos estables y proyectos concretos de carácter temporal, en cada una de estas tres dimensiones, reforzando la coordinación de los distintos mecanismos y proyectos e integrándolos en toda la organización. Además, esta participación puede plasmarse en cualquier fase de un proyecto: desde el análisis y diagnóstico de la realidad, la elaboración de propuestas, negociación y consenso, programación, hasta la ejecución y posterior evaluación de las actuaciones municipales.

Para facilitar la planificación participativa del Gobierno Municipal, el Plan Director establece que el Ayuntamiento debe hacer pública y mantener actualizada la Agenda Municipal de Participación (AMP). La AMP la conforman todas aquellas actuaciones contempladas en el Plan de Actuación Municipal que el Gobierno municipal considera que deben contar con la implicación ciudadana. También forman parte de la AMP las agendas de trabajo de los diversos Consejos Asesores, los procesos territoriales y sectoriales, los Presupuestos Participativos y los proyectos concretos que se desarrollen.

La AMP es el mecanismo que centraliza la información de los distintos proyectos hacia los espacios participativos de la ciudad, identificando los objetivos, acciones, departamentos implicados, participantes potenciales, cronograma y presupuesto.

La AMP es un elemento fundamental para garantizar la ordenación y seguimiento de los procesos participativos desarrollados. La responsabilidad de realizar y mantener actualizada la AMP es del Departamento de Barrios y Participación Ciudadana, pero requiere la participación activa de todas las áreas informando y actualizando sus actuaciones participativas.

El Departamento de Participación Ciudadana, vinculado a la Alcaldía se encarga, además de elaborar la Agenda Municipal de Participación, de:

- centralizar toda la información referente a proyectos y procesos participativos sectoriales y territoriales que desarrolla el Ayuntamiento.
- velar por la coherencia global del modelo y por el desarrollo de proyectos de calidad que respeten los principios y voluntades del PDPC.
- ser referente metodológico para todas las personas con responsabilidad municipal que deseen impulsar un proceso de participación ciudadana.
- Impulsar procesos que por metodología, temática, públicos, ... sean proyectos participativos innovadores.

La importancia del trabajo en red

El proceso de elaboración de este Plan Director fue paralelo al trabajo desarrollado en el seno de la Fundación Kaleidos.red en torno a instrumentos de planificación de la participación. San Sebastián coordinó con la ciudad de Córdoba este grupo de trabajo permitiendo contrastar nuestra práctica con la reflexión más conceptual y metodológica que realizamos en el grupo durante más de dos años. Fue clave también para estos trabajos la reflexión compartida con otros municipios españoles en el marco del proceso de elaboración de la Agenda local de la Participación promovida por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los resultados del diagnóstico y del consiguiente Plan Director fueron también trasladados tanto al proyecto CLEAR, promovido por el Comité de Expertos sobre Participación Democrática a Nivel Local (LR-DP) del Consejo de Europa como a los Observatorios Locales de Democracia Participativa, proyecto en el que San Sebastián participa junto con las ciudades de Barcelona, Saint Denis, Sao Paulo, Portoalegre, Buenos Aires, La Paz y Cuenca (Ecuador) en el marco de un programa Urb-al tipo B de la Comisión Europea. Con este segundo grupo se avanzó además en la definición de herramientas de evaluación de procesos participativos que se tradujeron en

la elaboración de una "Guía practica para la evaluación de procesos participativos"

El momento actual: logros y retos

Aprobado el plan en diciembre de 2006, en 2007 comienzan a desarrollarse las estrategias y líneas de actuación en él previstas. Algunas son acciones a desarrollar a corto plazo, otras son directrices que marcan líneas de actuación futuras a medio y largo plazo.

En este tiempo se ha revisado y aprobado un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana, se ha creado y puesto en marcha el Consejo Social, se han revisado los objetivos, funcionamiento y composición de los Consejos Asesores para adecuarlos a las directrices del PDPC, se han revisado las funciones de los equipamientos de proximidad y se trabaja en la definición de un nuevo modelo que potencie su papel como espacio de fomento y dinamización de la participación territorial y espacio de referencia municipal de la ciudadanía, se trabaja para cohesionar metodológicamente los espacios y canales de participación, se han definido las estrategias y el plan operativo que permita mejorar la comunicación en relación a los órganos y procesos participativos, se han generado espacios de coordinación y comunicación interna entre los departamentos municipales, se han celebrado acciones formativas para los niveles político y técnico, ...

Además, en la medida que el departamento de participación ejerce un papel de servicio interno que facilita la integración de la participación en cada ámbito de actuación, y actúa como referente metodológico que colabora y se implica en los procesos con los servicios de referencia responsables de cada tema, se han desarrollado unas relaciones que basadas en la confianza generan complicidades que facilitan el desarrollo de iniciativas de calidad en prácticamente todas las áreas municipales.

No somos fiscalizadores, sin maximalismos trabajamos con orientaciones claras para adaptarnos a las necesidades y realidad de cada departamento, desarrollando experiencias que nos ayudan cada día a aprender.

Como elemento negativo, mencionar que no hemos podido desarrollar aún la Agenda Participativa Municipal. Esta agenda se concebía en el plan como instrumento clave para aterrizar en actuaciones concretas las estrategias que determina el Plan Director, para hacer operativo el plan de las actuaciones que se van a desarrollar con participación ciudadana en el mandato.

Si bien se ha avanzado en la elaboración de un borrador de Plan de Actuación Municipal, de momento se ha quedado en la elaboración de un documento que no ha sido trasladado a la organización y por tanto no esta

actuando como instrumento de gestión y hoja de ruta de la acción de gobierno.

Hemos avanzado en aspectos parciales, pero hay todavía mucha tarea que hacer para alcanzar los objetivos que nos marcábamos al inicio de este proceso. Hemos mejorado mucho en la programación de cada órgano, proceso, o proyecto pero aún queda mucho por hacer en la planificación de la participación en el ámbito de cada área municipal tanto a nivel de mandato como anual. Toca "coser", articular nivel estratégico y operativo y desarrollar e implantar herramientas que nos permitan planificar por objetivos y controlar que el trabajo realizado logra los objetivos propuestos.

Para avanzar en esta dirección necesitamos que, con los instrumentos propios del departamento de participación, se desarrollen también este tipo de herramientas en los departamentos con los que trabajamos, de forma que estos sistemas se implanten en el conjunto de la organización.

Como apuntábamos al inicio de esta memoria, la implantación de estos sistemas requieren un cambio de cultura organizativa que, en nuestro caso al menos, ha de realizarse de forma gradual, apoyándonos en proyectos concretos que actuando como palanca de cambio demuestren con experiencias concretas que es posible y "animen" a responsables políticos y técnicos a trabajar en esta dirección.

La experiencia del departamento nos confirma que no puede ser de otra manera. El desarrollo de las políticas de participación exigen que la organización en su conjunto introduzca nuevas formas de hacer, y esas nuevas formas de hacer también pasan por incorporar instrumentos de planificación y control de la actuación municipal.

EL TRABAJO CONTINUA....

Bibliografía

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián (2006): Plan Director de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Fundación kaleidos.red (2008): Metodologías para la participación ciudadana.

ALAPAR- FEMP. Agenda local para la participación.

Aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 19 de diciembre de 2006

OIDP (2006): Guía práctica para la evaluación de procesos participativos