

## **Capítulo VIII**

### **La participación y la cultura política en Reus: a modo de conclusiones**

Evidentemente son muchas las conclusiones que pueden extraerse de un estudio que, como el presente, pretende contrastar diversas visiones locales para extraer críticas y propuestas en torno a la implementación de estrategias de participación de la ciudadanía en la gestión municipal, concretamente para el caso de Reus. Las posibilidades que otorga el tema ofrece un panorama que, ciertamente, aquí apenas hemos esbozado. Enfoques como los de redes sociales, antropología cognitiva, semiología y análisis del discurso, teoría de sistemas, análisis organizacional e institucional, socioanálisis, investigación participativa y otras muchas vertientes que no hemos explotado aquí, pero que de alguna manera guiaron el sentido de nuestras indagaciones; enfoques que seguramente pudieran contribuir valiosamente a resolver varias de las interrogantes que quedan pendientes en un estudio como el presente. Sin embargo, desde un punto de vista aplicativo, consideramos que lo presentado en los capítulos precedentes nos ofrece suficientes claves para ofrecer algunas conclusiones sobre la forma de orientar a nivel local una política participativa, cuya naturaleza ideal en nuestra opinión tiene que ser necesariamente experimental, ante lo cual nuestros aportes o hallazgos nos servirán más que nada para identificar lo que la participación no debería ser. Por todo esto, las conclusiones que ofrecemos a continuación son más bien reflexiones orientadas por un interés práctico, intentando brindar un modelo de análisis que nos sirva para identificar obstáculos y expectativas, y que ofrezca ciertos lineamientos para la aplicación de estrategias participativas desde una perspectiva social y políticamente rentable, eficaz el alcance de sus objetivos y revitalizadora de la vida municipal.

Una de las premisas que orientan este ejercicio es considerar que la participación ciudadana constituye actualmente un imperativo de la cultura política. Presente no solamente para el caso de Reus, sino patente también, en mayor o menor medida, a nivel global como tendencia. Así lo demuestra no solamente el contenido de nuestras indagaciones a nivel local, sino también, la revisión y el análisis de experiencias y propuestas que se están llevando a cabo en otros contextos. Guardan una estrecha relación con el giro que la teoría y filosofía políticas están tomando en este cambio de milenio, llegando a hacer parecer caducas otras posiciones en debate. El "giro participativo" puede observarse no solamente en el ámbito de lo político, donde tiende a hacer obsoletas las viejas distinciones ideológicas (liberales/conservadores, derecha/izquierda, nacionalistas/universalistas) sino en muchos otros ámbitos sociales de interacción. Ha devenido en una premisa para el ejercicio de numerosas actividades que anteriormente eran planeadas y controladas dentro de esquemas verticales. Ámbitos como la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente y la gestión laboral, entre otros, ilustran sectores donde la participación ha sido considerada desde hace algunas décadas como una medida técnica o política de distintos alcances pero sin duda alguna necesaria, que pone en otra perspectiva la relación entre el saber profesional y el profano, entre autoridades y subordinados.

En el caso del ámbito político, el imperativo participativo pasa por incidir en varios niveles de interacción donde este ideal democrático pugna por ser incorporado: al interior de los propios partidos políticos y en la interacción entre estos en los diversos ámbitos de representatividad; en la relación entre sectores técnicos y políticos, entre las diversas áreas de la administración pública de los diversos niveles de gobierno, y, especialmente, en la relación de estos sectores con la sociedad civil, donde destaca la ciudadanía organizada como una de las instancias que reclaman una mayor implicación en decisiones que se toman desde el gobierno. Es vista como la solución a muchos de los problemas políticos y sociales según diversos actores que entrevistamos, algunos de los cuales ven en la participación una panacea para resolver cuestiones críticas respecto al ejercicio político y administrativo, especialmente en los niveles municipales. También es cierto lo contrario: ciudadanos, técnicos y políticos, escépticos de las posibilidades reales más allá del uso retórico o de manipulación. Expresar la variedad de visiones, sus coincidencias y antagonismos es una forma de

arribar a las conclusiones del estudio intentando resumir y contrastar enfoques, ante cuyo panorama se impone un esfuerzo de reconciliación o de síntesis que nos permita proponer mecanismos o lineamientos para una política de participación a nivel municipal. Para nuestro caso nos orilla a ir más allá de lo que dijeron o no nuestros informantes, intentando superar un primer nivel descriptivo que hasta ahora hemos cultivado para establecer un diálogo entre lo que recogimos de sus labios, lo que observamos presencialmente, lo que hemos leído, o vivido en otros contextos. Por todo esto, nuestras conclusiones no parten de la comprobación estadística de hipótesis sino de un empeño sintético comprensivo, inscrito en tradiciones que proceden tanto de la sociología como de la ciencia política o de la antropología, cuando se asumen como ciencias dialogantes con sus objetos y sujetos de estudio.

Las diferentes percepciones recogidas sobre el tema de la participación en los cuatro ámbitos abordados ilustran la prevalencia no solamente de una pluralidad de culturas políticas sino de variados grados de politización que exploramos someramente. A pesar de que las opiniones al interior de cada uno varía considerablemente, podemos intentar describirlos tipológicamente, señalando las diferencias y excepciones entre cada uno y al interior de los cuatro ámbitos explorados. Las diferentes percepciones recogidas sobre el tema de la participación en los cuatro ámbitos abordados ilustran la prevalencia no solamente de una pluralidad de culturas políticas sino de variados grados de politización que exploramos someramente. A pesar de que las opiniones al interior de cada uno varía considerablemente, podemos intentar describirlos tipológicamente, señalando las diferencias y excepciones entre cada uno y al interior de los cuatro ámbitos explorados. A modo de conclusiones, las siguientes líneas de reflexión señalan los que a nuestro juicio constituyen los nodos críticos en los que se inscribe actualmente para el caso de Reus el ejercicio de una política de participación. Ofrecen asimismo elementos puntuales para el diseño de posibles estrategias de participación ciudadana más acotadas o específicas. Partiendo del desarrollo de algunas ideas centrales, que surgieron del ejercicio de cotejar los datos de campo con nuestra propia visión, intentamos en estos quince puntos resumir lo que a nuestro ver constituyen los principales hallazgos de investigación desde un punto de vista aplicativo. En el siguiente apartado se recorren los obstáculos o retos que, según nuestra opinión, enfrenta el diseño de las políticas pertinentes de participación, adelantando algunas sugerencias de enfoque e incluso de solución. La evaluación de las experiencias municipales de participación ocupa a su vez el apartado siguiente, procedido por unos lineamientos propositivos que consideramos pertinentes en la tarea de impulsar una política de participación ciudadana en Reus.

### **Expectativas sobre la participación en Reus**

No cabe duda de que la participación ciudadana en Reus es de interés vital en el momento político actual, al menos para buena parte de nuestros entrevistados, siendo mas relevante para los políticos y los ciudadanos organizados, quienes manifestaron de forma explícita mayor conocimiento e interés por el tema y por lo tanto, de quienes obtuvimos mayores críticas y propuestas. Su analogización con el concepto de democracia fue resaltada por actores especialmente de estos sectores, quienes, si bien valoran positivamente los logros de la democracia representativa en las dos últimas décadas, señalan también su insuficiencia para el caso reusense. Su contraste con el modelo autoritario de gobierno del franquismo, hace que sea vista por los reusenses en general como un tema que se considera deseable, aun cuando es entendido desde muy diferentes ópticas.

Es obvio que son varios los conceptos vertidos sobre lo que implica la participación ciudadana en la gestión pública y las formas posibles de llevarla a la práctica, según los múltiples actores que interrogamos en Reus, tanto entre la ciudadanía organizada y no, como entre los técnicos y políticos vinculados al *Ajuntament*. El cúmulo de opiniones recabadas muestra muy

diversos niveles de información y compromiso con el tema. La mayoría alude directa o indirectamente a un concepto de participación como intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo cual es visto por algunos como implicación directa en este proceso, como también al hecho de que la ciudadanía sea consultada en los asuntos importantes, siendo unánime este reclamo cuando se trata de la opinión de los directamente afectados. Esto fue uno de los puntos que tuvieron mayor consenso siendo prácticamente unánime en todos los sectores investigados. No puede decirse lo mismo de otras formas de participación, pues, aun cuando todos nuestros entrevistados tematizaron muy positivamente sobre sus bondades, también es cierto que no siempre se asoció de forma explícita la participación con la capacidad decisoria o con el recurso a la consulta pertinente. En algunos casos, fue conceptualizada como la colaboración en actividades colectivas, desde la asistencia a reuniones informativas hasta la intervención en actividades muy puntuales, como la planeación de las fiestas del barrio o la donación en especie para obras asistenciales. De cualquier modo, aunque el término de participación haya estado asociado a la realización de estas tareas acotadas, no implicó que en estas entrevistas no se aludiera en otros términos a la necesidad de implementar en Reus canales de diálogo con la administración municipal, reclamo que también fue expresado con unanimidad y reconocido como una necesidad imperiosa por el grueso de nuestros informantes del sector civil.

Las diferencias encontradas en cuanto a los grados y niveles implícitos en los formatos participativos por ellos referidos aluden a diversas maneras de concebir tanto la responsabilidad del ciudadano respecto a los asuntos públicos como también a un carácter ideal en la relación con el gobierno. En términos generales, quienes nos parecieron más informados y politizados entre nuestros informantes manifestaron mayores exigencias e hicieron una crítica más aguda respecto a las diferentes competencias de gobierno, poniendo el acento en las muchas dificultades para hacer que los ciudadanos participen; pero también, en la falta de confianza de que exista la suficiente voluntad política para hacerla efectiva, tematizando abundantemente sobre su relevancia, marcando de diversas maneras un significado ampliamente compartido, que consiste en admitir que la administración municipal ha mejorado, pero que una de sus asignaturas pendientes en la promesa democrática es precisamente la referida a la participación, una expectativa potenciada por el estilo atribuido a la actual alcaldía de Reus. "Algo que debería de existir ahora que ya no hay dictadura", fue una frase que nadie pronunció, que sin embargo nos pareció que estuvo implícita en la boca de nuestros entrevistados, quienes lo dijeron cada uno a su manera y desde su particular cultura política. Encontramos aquí tanto a quienes han perdido el interés por participar, pero mantienen un elevado grado de politización e información; como a los que consideran que se está avanzando cada vez más en ese sentido. En el mismo tenor se situaron los más críticos respecto a la gestión municipal alternando con aquellos que valoran positivamente las actuaciones del gobierno local. Desde una óptica contraria, los menos críticos con la gestión pública actual tendieron a exponer menos interés en la participación ciudadana, así como a denotar un concepto menos asociado a la intervención en toma de decisiones y más a algunas acepciones mucho más acotadas, relacionadas por el mejoramiento de la gestión de quejas y la agilización de trámites burocráticos.

Es preciso comentar que muchas de las opiniones recogidas no se refieren necesariamente a la administración actual pues varios entrevistados consideraron que aún era muy pronto para emitir juicios con menos de un año de la presente VI Legislatura. Para otros, en cambio, la administración pública no deja de ser la misma en todas partes y cambia lentamente como todo aparato burocrático. Para el caso específico de Reus, sin embargo, la mayoría de nuestros informantes señaló algunas particularidades locales, como que el largo período en la alcaldía de Josep Abelló tuvo efectos desactivadores respecto a una posible participación y democratización de la administración municipal debido a un estilo autoritario y clientelar que consolidó un modelo pasivo de ciudadanía a nivel local que aún persiste. A pesar de que el equipo de gobierno es de conformación relativamente reciente, nuestros entrevistados comparten la percepción de que se tiene la intención política de mejorar la administración y de que el estilo del actual alcalde es

mucho más abierto y fácil de acceder comparado con el anterior. Prevalece no obstante la idea que el cambio de estilo, más descentralizado, impide que ciertos asuntos se resuelvan con mayor eficiencia.

Otra característica local que fue resaltada por gran parte de nuestros informantes fue la tradición participativa en la historia de Reus, poniendo el acento en el movimiento asociativo vecinal y como éste había decaído en la actualidad como efecto de varias causas señaladas por algunos de ellos; entre ellas, el individualismo, y un escepticismo y apatía crecientes hacia la participación no solamente vecinal sino también política, hecho que, como algunos de los más informados señalaron, no es ciertamente una particularidad de Reus sino una característica de las sociedades modernas ante la cual se dificulta la participación ciudadana en la gestión de lo público, un ámbito que sin embargo todos nuestros informantes aludieron con relevancia. La importancia de que el ciudadano participe en los asuntos que son del interés común fue reconocida entre todos nuestros entrevistados, los que más y los que menos enfatizaron en la relevancia del tema como una tarea pendiente de la democracia. Sin embargo, para una buena parte de los entrevistados de los cuatro sectores aunque la participación es vista como un imperativo para una mayor democratización y calidad de vida se reconoce la dificultad de llevarla a la práctica en vista de la complejidad que asume actualmente la gestión pública y la facilidad de que devenga en una forma de manipulación. Manifiestan algunos un marcado escepticismo hacia la existencia de una voluntad política por hacerla efectiva y fue una posición común entre ciudadanos que se identificaron a sí mismos como progresistas o de izquierda pero también entre los políticos de la oposición entrevistados, quienes al igual que otros ciudadanos no organizados y técnicos del *Ajuntament* sin afiliación partidaria consideran que lo de la participación es una moda política para ganar votos.

En el caso de quienes analogan la participación a la toma de decisiones, esta es entendida dentro de un concepto más bien restringido que amplio, en general acotado a asuntos concretos que afectan la vida de los ciudadanos. En ciudadanos mayormente informados y politizados la participación es tematizada en una forma mucho más amplia, tendente a la creación de espacios públicos de debate, acceso a la información y un rendimiento sistemático de cuentas de la administración municipal. Por parte de los técnicos del *Ajuntament* se comparte mayoritariamente un escepticismo derivado especialmente del autoritarismo que prevalece en el interior de la corporación y a que consideran que la reglamentación deja escaso margen para cambiar las cosas por lo que involucrar al ciudadano resulta irrelevante. Tematizaron sobre todo en la necesidad de dotar de recursos a sus respectivas dependencias, como también otras sugerencias sobre mejoramiento de la corporación que revisaremos mas adelante. En el caso de los regidores y políticos entrevistados se reconoce la importancia del tema y en forma predominante están a favor de implementar canales de diálogo con la ciudadanía aun cuando se hayan recogido pocas visiones concretas y si muchas opiniones autocríticas sobre experiencias vividas, siendo las más prototípicas las de los *Consells de Districte*.

A esto contribuye seguramente el que la participación ciudadana sea entendida de forma ambigua y poco precisa, aunque cabe achacar también los usos demagógicos que tanto los políticos como los líderes de las entidades ciudadanas hacen de este concepto, una característica que se observa en Reus, como en todos sitios. También pesa un factor que está intrínsecamente relacionado para que la fractura entre sociedad civil y política se mantenga: la falta de interés en la democracia directa que manifiestan tanto los sectores ciudadanos, como los técnicos y políticos vinculados al nivel municipal. Aunque la participación entra para todos en la consideración de lo deseable, predomina el escepticismo pero no el cinismo ni el pragmatismo, pues mantiene paradójicamente un alto valor retórico y simbólico que se funda en la virtud de la vida cívica, en la consideración de que tal fractura no es deseable ni conveniente, y en que, a fin de cuentas, la participación es casi sinónimo de una vida ciudadana buena y digna, emparentada con otros valores actuales, como la democracia y la equidad, al menos en las oportunidades.

Esta ruptura, aunque ha sido históricamente fraguada desde el poder en sus sentidos más amplios, tiende a ser cultivada desde la ciudadanía a partir de un cúmulo de factores que se resumen en dos palabras: frustración e indiferencia, pues tanto en Reus como en muchas otras ciudades del mundo contemporáneo los ciudadanos se muestran escépticos ante la posibilidad de una verdadera participación más allá de la retórica y la manipulación, una opinión mayoritariamente compartida por nuestros informantes. Según nuestros hallazgos este escepticismo suele ser compartido también por técnicos y políticos, aunque menos en el caso de los ciudadanos organizados. A pesar de esto, y según reconocimos en diferentes entrevistas individuales y grupales, hay un interés en que las cosas cambien a partir de diversas lecturas que realiza tanto la ciudadanía, como también, los sectores técnicos y políticos, de propuestas y políticas más participativas. Como nos dijo un ciudadano organizado: “*Si es consultes mes al ciutadà de peu es trobarien mes solucions. Evidentment, falten mes reunions entre unes y altres parts...*”.

El tema de la participación goza de una marcada relevancia especialmente en el sector político vinculado al *Ajuntament* y menos en el sector técnico. En el caso de la sociedad civil, las opiniones se distribuyen de la apatía a un compromiso social asumido al margen o no de la participación con el gobierno, abanico que registramos tanto entre ciudadanos asociados como con los no organizados. En todo caso, las visiones coincidieron en señalar la brecha que existe entre la administración y la ciudadanía y la necesidad prioritaria de implementar canales de diálogo y contacto, aun cuando se mantengan visiones disidentes sobre la forma de funcionar del *Ajuntament* y su relación con los ciudadanos. La opinión más global quizás sea la que resume que no se caracteriza precisamente el ayuntamiento por ser una instancia participativa aunque se sabe y se valora la intención personal del alcalde y del presente equipo por incluir la participación como eje de las actuaciones de gobierno.

La participación ciudadana también es destacada desde el ámbito discursivo de lo político, donde aparece para el caso de Reus desde dos vetas confluyentes: desde lo global, por una tendencia de la política europea que se expresa especialmente en el caso de los municipios y que particularmente en Cataluña va a conocer diversas experiencias acotadas a ciertos ámbitos o sectores sociales y en etapas muy específicas de su historia; en el caso de lo local, por el interés particular del actual alcalde y de su equipo de colaboradores. En la Cataluña contemporánea las referencias a la participación en el ejercicio político se han convertido en obligadas, especialmente desde sectores de izquierda. Aparece como una de las pocas palabras mágicas que se invocan para exorcizar el tedio de los ciudadanos por todo lo que emana de la administración pública, algo que ha devenido en un asunto ajeno o en el mejor de los casos, una cuestión lejana a sus posibilidades de intervención. Las experiencias ciudadanas de participación pública han sido notables debido a una fuerte sociedad civil y al hecho de que Cataluña ha sido, desde antes del franquismo y especialmente en la resistencia, vanguardia en autogestión civil, organización de movimientos sociales, autonomía, anarquismo y sindicalismo. Después de la transición a la democracia se acuñan numerosas experiencias de participación ciudadana especialmente en municipios gobernados por socialistas u otros sectores de izquierda, de alcance ciertamente limitado a situaciones muy concretas; en todo caso, son experiencias centinelas de un interés creciente en el medio social y político por el tema de la participación ciudadana que en Reus asume una particular. debido a las promesas y expectativas puestas en la actual VI Legislatura.

Las diferentes entrevistas sostenidas nos llevan a considerar que en lo general la participación es un tema que interesa al ciudadano y al político y también a los técnicos del *Ajuntament*, quienes de uno u otro modo refirieron la importancia hacer posible su implementación más amplia y efectiva. Algunos, del sector político y del técnico, nos refirieron los costos políticos y económicos que conlleva el no mantener canales de diálogo entre administración y administrados; mientras que los ciudadanos organizados y no manifestaron su desencanto con el *Ajuntament* por las mismas razones. Menor fue el énfasis en el interés de extender el concepto de participación hacia la posibilidad de que los ciudadanos incidan directamente en los procesos de

toma de decisiones, posición que solamente recogimos en algunos pocos de los ciudadanos organizados. En todo caso, el derecho al debate, a la consulta y la información por parte de los ciudadanos fue un reclamo mucho más compartido que el de la intervención directa en toma de decisiones, coincidiendo en esto con el grueso del sector político.

Mucho de lo que se habla sobre participación, especialmente en boca de los ciudadanos organizados y no, se encuentra referido a una relación de reciprocidad que se reclama desde diversos acentos y perspectivas. Para el reusense contemporáneo los órganos municipales de gobierno deben corresponder a la elección que ha hecho la ciudadanía mediante el voto y situarse lejos de posiciones autoritarias, las cuales fueron vistas con rechazo por el grueso de nuestros entrevistados aun cuando lo hicieran desde posiciones muy distintas. Así, para algunos la reciprocidad se encuentra referida a una estructura en la cual la negociación y el acompañamiento anteceden a cualquier actuación municipal que afecte de algún modo sus intereses. El hecho de ser considerado, de que las demandas y quejas sean escuchadas y que los asuntos personales sean resueltos con prontitud y eficacia son aspectos de este trato de reciprocidad que muchos de nuestros informantes manifestaron. Para otros, especialmente dentro del sector organizado, la reciprocidad fue expresada principalmente en torno a que las autoridades y el personal del *Ajuntament* tengan una presencia en la vida de sus respectivas comunidades de referencia, en este caso, asociaciones vecinales y los barrios, pero también desde otro tipo de entidades ciudadanas. Que éstas sean consideradas organismos competentes con una agenda de actividades y funciones que merecen del apoyo de la corporación y el concurso de su capacidad de consulta. Estos elementos pretenden ubicar como un obstáculo la percepción compartida ampliamente por buena parte de nuestros entrevistados pertenecientes a la sociedad civil de que las relaciones con el sector técnico y político del *Ajuntament* no han sido ni suelen ser simétricas ni recíprocas, aunque se tiene la clara referencia de que varían mucho los estilos interactivos, dependiendo de los personajes y las situaciones, mejorando e intensificándose notablemente en tiempos electorales.

Una conclusión evidente que se deriva de nuestros hallazgos es la pluralidad de significados atribuidos en Reus al concepto de participación. No son solamente distintos en contenidos, sino también respecto a las formas y sus posibilidades y alcances, basados en ideas diferentes sobre lo que constituyen modelos de democracia o de ciudadanía. Lo comprobamos tanto entre los sectores investigados como al interior de los mismos, representando un amplio abanico de posiciones. Eficacia en la gestión administrativa, especialmente de quejas; colaboración de la población en diversas actividades; mayor contacto entre ayuntamiento y ciudadanía; sinónimo de democracia; derecho a la información; estrategia de retroalimentación administrativa; de afiliación política; de manipulación y control de procesos ciudadanos; fomento del asociacionismo, como movilización ciudadana, incluso como expresión de solidaridad o voluntariado. También, aunque en menor grado como intervención en toma de decisiones, en planeación, monitoreo y evaluación de las acciones municipales, y más como el derecho a ser consultado en todas aquellas decisiones que afecten de algún modo las vidas de los ciudadanos. El común denominador de este abanico de conceptos de participación parece ser el hecho de estar elaborados desde ópticas particulares, destacando las áreas específicas de interés donde los actores colocan sus expectativas respecto al tema.

Los sentidos y los grados deseables de participación ciudadana son también muy variados y en algunos casos contradictorios, reflejando culturas políticas diferenciadas y distintos modelos de ciudadanía. Lo que para algunos significa, por ejemplo, la participación entendida como solidaridad o voluntariado para otros no es más que un eufemismo para obtener trabajo gratis o "llevar agua para su molino"; el fomento del asociacionismo como clientelismo y control; el símil democrático, la nueva moda demagógica de la presente administración. En cuanto a los grados, dependieron más bien de los diferentes tipos de cultura política prevalentes. Quienes nos parecieron más informados aludieron a un modelo activo de ciudadanía y un ideal de co-gobierno vinculado a mayores perspectivas para una política de participación, lo cual encontramos sobre todo entre los entrevistados pertenecientes a los sectores político y de ciudadanos organizados. El otro polo

estuvo representado especialmente por los pertenecientes a los sectores técnico y de ciudadanos no organizados quienes estuvieron acordes con un modelo menos activo de ciudadanía, basado en el buen funcionamiento de las instituciones y estructuras ya existentes y siendo menos proclives a una participación sistemática en toma de decisiones. Sin embargo, hubo muchas excepciones como para decir que entre estos sectores prevalece un modelo pasivo de ciudadanía ya que en todos los casos registramos un interés manifiesto por el derecho del ciudadano a ser consultado en todas aquellas decisiones relevantes en la gestión de lo público, reclamo prácticamente unánime entre la ciudadanía entrevistada, tanto en la no organizada como la perteneciente a entidades ciudadanas o del sector privado o de la Iglesia. Otra veta de fricción puede ubicarse entre los conceptos más localistas y comunitarios que analogan la participación con la proximidad y la solidaridad en momentos críticos y visiones más representativas de la participación y menos presenciales, opiniones ambas que encontramos.

Las diferencias más relevantes que prevalecen entre los sectores respecto a los conceptos sobre la participación pueden quizás resumirse, a riesgo de simplificarlas, en las posiciones siguientes: a) Por el lado de la ciudadanía no organizada aunque el escepticismo, el conformismo y la apatía hacia el tema están patentes con cierta prevalencia que no es desdeñable, también es cierto que la mayoría ve en la participación un estado utópico que sería la solución para las insuficiencias democráticas y administrativas, siendo la opinión prevalente la de que pese a los discursos del alcalde no existe en realidad la suficiente voluntad política para impulsarla en el resto de los funcionarios; b) Interesa destacar la analogía que los ciudadanos organizados en su mayoría hacen de la participación ciudadana como una forma de movilización coyuntural de la población, que se ejerce al margen o incluso en contra de las iniciativas gubernamentales. Denota un concepto de lo público y de lo político altamente susceptible de presión y negociación a través de diversos medios, como la firma de peticiones, la toma de edificios y calles, la realización de marchas y bloqueos de circulación y otras formas de protesta y manifestación. Para otros actores organizados, la participación se entiende también como todas aquellas acciones que emanan de las entidades ciudadanas y que cubren diversas necesidades sociales que no son atendidas en forma suficiente por los servicios públicos. El reconocimiento de su labor y el fomento del asociacionismo pertenecen a este tipo de interpretación sobre lo que es o debería ser la participación ciudadana, que también es entendida ciertamente respecto a destacar su papel de mediadores en la gestión de lo público y en su disposición patente de guardar una relación más estrecha con el sector público, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de recibir mayores apoyos o subvenciones, de ser contratados para la prestación subrogada de servicios o de intervenir críticamente en los organismos ciudadanos existentes, siendo su prototipo los consells sectoriales.

c) La visión que comparten la mayoría de los técnicos del *Ajuntament* entrevistados es considerar la participación como una herramienta útil para el desarrollo de actividades de trabajo con la comunidad, a lo que anteponen como premisas no solamente mayor voluntad participativa de los ciudadanos y coordinación entre instituciones y entidades, sino sobre todo, una mayor participación de los mismos técnicos en las decisiones que se toman al interior del Consistorio. Reclamo por mayor autonomía y por un compromiso político verdadero por parte de los regidores y partidos políticos. Representa el sector más escéptico respecto a las posibilidades de impulsar formatos participativos en Reus; d) Finalmente, el sector político, donde coinciden los actores en considerar la participación como un imperativo democrático en el que ven la solución no solamente a reclamos políticos sino a insuficiencias administrativas, reconociendo no obstante la posibilidad de que los formatos participativos devengan fácilmente en formas de control o manipulación. La diferencia de expectativas, el distinto acento en los variados aspectos contenidos y el contraste entre opiniones críticas y autocríticas hacen que el tema de la participación tenga aquí una necesidad de ser especificada puesto que a pesar de constituir el sector más involucrado no coincide con claridad en todas sus propuestas ni abundó en visiones de conjunto.

A pesar de las numerosas diferencias encontradas entre los diferentes conceptos de participación registrados cabe expresar que también se documentaron coincidencias respecto a vincular los respectivos conceptos de participación a la solución de la brecha entre gobierno y ciudadanía. La pluralidad de conceptos expresa a su vez un reclamo recogido de forma unánime por mejorar las relaciones entre la administración municipal y la ciudadanía, especialmente la organizada. Resolver las insuficiencias de información respecto a las actividades del consistorio, el acceso a sus personajes, impedir que los del *Ajuntament* "vayan a su aire" haciendo valer el derecho ciudadano a ser consultado respecto a decisiones relevantes. La apatía política y el divorcio entre sociedad civil y sociedad política se considera en general como algo que hay que resolver de algún modo. Aunque fue una necesidad sentida por la mayoría de nuestros entrevistados, no fue una de las prioridades para todos los técnicos y políticos, algunos de estos consideran que las actuales estrategias como los consejos sectoriales, las actividades de *Relacions Cíviques*, la cobertura que otorgan los medios de comunicación, son mecanismos que vinculan mas o menos eficazmente a la ciudadanía con el ayuntamiento. Hay que resaltar no obstante que incluso entre los políticos la opinión mayoritaria es considerar que no se ha hecho lo suficiente para vincular estos sectores mas allá de los intereses clientelares y las coyunturas electorales coincidiendo con el diagnóstico hecho por buena parte de la ciudadanía organizada y no. La participación es vista en forma global como un nuevo estilo de relación cuya implementación es prioritaria, aun cuando su concepción y alcances potenciales deseables muestren formas diversas de interpretación y también muy distintas expectativas respecto a su factibilidad para el caso de Reus. El hecho de que los diferentes entrevistados tematizaran desde muy particulares puntos de vista se reflejó no solamente los conceptos, los grados deseables y los obstáculos, también se explicitó en las diversas aunque escasas propuestas recogidas, que fueron en el sentido de una mayor presencia y de ser tomados en cuenta en las iniciativas y decisiones que afectan, lo cual fue vista en cambio por otros, especialmente desde el sector político, como aumentar la cercanía con los ciudadanos a través de internet o los medios de comunicación, además de reconocer el valor de otras estrategias de participación que sin embargo estuvieron poco precisas por lo general y que aludieron a reactivar los consejos de distrito o a la implementación de nuevos formatos, como los Nucleos de Intervención Participativa o la figura del Defensor del Pueblo.

### **Obstáculos percibidos**

Se perciben algunos obstáculos para la implementación de propuestas participativas. Algunos son producto de nuestra observación y guiaron nuestro proceso de indagación tanto en las entrevistas individuales como en las grupales. Uno de ellos es la ausencia de un consenso sobre lo que es la participación, la forma en que es conceptualizada y que da origen a muy diferentes visiones no solamente entre los sectores investigados sino al interior de los mismos. Sin embargo, las diferencias fueron mas aparentes que substanciales, pues, aunque se encontraron acepciones variadas, tematizadas en forma tanto explícita como implícita por nuestros entrevistados, éstos indistintamente puntualizaron en diversos aspectos que tienen que ver básicamente con la consulta y el diálogo entre ciudadanía y gobierno, una relación que se considera débil y que requiere prioritariamente de un cambio. Aunque no hubo consenso en proponer formatos posibles entre nuestros entrevistados, como tampoco en discernir el grado deseable de participación en la gestión del municipio, si se señalaron algunos obstáculos para la implementación de formatos participativos.

Resulta pertinente señalar que el diferente acento puesto en algunas acepciones del concepto de participación, como son el fomento del asociacionismo y la existencia misma de consejos consultivos sin atender su funcionamiento y capacidad, por parte de algunos de nuestros

entrevistados manifiesta un obstáculo potencial en tanto tiende a abolir un concepto de participación centrado en el diálogo y en la capacidad de los ciudadanos para influir en las decisiones municipales. Uno de los obstáculos más mencionados es la falta de confianza en la voluntad política para hacer efectiva la participación. Para varios de los entrevistados la participación ciudadana no pasa de ser un moda demagógica que expresa un interés particular del alcalde, pero que no cuenta con el apoyo suficiente incluso entre los de su partido. Para otros, expresa una preocupación por recuperar el voto hacia el PSC. En todo caso, quienes señalan los posibles abusos de los formatos participativos para extender redes clientelares y favorecer aun más la manipulación en el ejercicio del poder, no dejaron de reconocer en la importancia que tiene el tema no solamente dentro del propio mercado electoral sino para el mejoramiento de la administración pública en el nivel municipal, considerando que la inclusión de los afectados por cualquier decisión es uno de los objetivos de gobierno. Que la defensa de los intereses de la ciudad frente a otros niveles de gobierno requiere del apoyo y el consenso de los reusenses. Estos factores fueron expresados sobre todo por ciudadanos no organizados y regidores de la oposición.

Otro, la resistencia al cambio que se expresa en los diferentes niveles técnicos del *Ajuntament*. Relacionado con esto se encuentra la estructura burocrática del Consistorio, altamente jerarquizada y fragmentaria, sin mas canales internos de comunicación que los verticales y que ejerce alto control de información. No solamente los cuadros técnicos no conocen otra forma de trabajo que no sea la autoritaria sino que ni siquiera los que están en contacto con el público son proclives a mayor contacto con la ciudadanía. La crítica en la falta de una vocación participativa que es compartida por políticos, técnicos y ciudadanos señala la pérdida de un espacio antes existía en Reus y que fue referido por algunos de nuestros entrevistados a la tradición asociativa de la ciudad. La tradición verticalista fue señalada también como consecuencia de un estilo de gobierno municipal que se ha consolidado en Reus como efecto de la pasada administración de Josep Abelló que gobernó por cuatro períodos consecutivos.

La falta de participación de los técnicos del *Ajuntament* en la toma de decisiones sobre la estructura y funcionamiento de las dependencias indagadas nos fue evidenciada de muchas formas, constatando diferentes estilos de trabajo adoptados por las diferentes instancias del Consistorio. Los cambios en el organigrama derivados de la revisión del mismo por parte de los políticos de la VI Legislatura es particularmente motivo de desconfianza y temor por parte de varios de los técnicos entrevistados quienes ven en el estilo verticalista predominante en la toma de decisiones una amenaza para sus intereses personales. El escepticismo hacia estos cambios como hacia la adopción de políticas ciudadanas participativas se deriva en su percepción de la ausencia de una tradición participativa al interior de la corporación. Mucho se nos señaló la forma en que las diferentes dependencias trabajan en forma aislada y que no existen vías de comunicación horizontales pues la información circula de forma muy centralizada.

La importancia de dotar de información a la población como requisito o complemento de la participación ciudadana fue muy escasamente referida por nuestros entrevistados. Curiosamente, solamente fue puntualizada por dos de nuestros informantes, uno de ellos regidor y el otro de los medios de comunicación. En todo caso, el reclamo de mayor información estuvo implícito en las muchas quejas registradas acerca del difícil acceso y la falta de sistematicidad y el cripticismo que la corporación maneja tanto al interior como al exterior. Al respecto, obtuvimos bastantes ejemplos en el curso de trabajo de campo testimoniando la dificultad para obtener datos pertinentes sobre aspectos tan básicos como el organigrama de la corporación, una estructura que nadie parece conocer pero del que todos tienen una idea aproximada y ambigua. No hubo propuestas concretas de como se pudieran resolver estos asuntos pero sí amplias referencias a planes y proyectos por parte del sector político para solventar la falta de información, lo cual ven como requisito para el establecimiento de formatos participativos.

Otra de las dificultades, no solamente para la implementación de mecanismos participativos sino para la misma administración atañe a la multiculturalidad que se observa cada vez más en

Reus como efecto de la inmigración. La necesidad aquí de ensayar formatos participativos alude además al reto que implica en que varios de estos colectivos no estén organizados ni se encuentren representados en forma alguna. La afluencia de ciudadanos procedentes de otras culturas atañe a las dificultades que implica el asesoramiento a los migrantes en materia de mínimos de bienestar, la necesaria integración en los barrios donde habitan y los ámbitos que frecuentan siendo particular el reto de hacerlos sentir parte de la ciudad. Al respecto, algunas escasas experiencias han sido implementadas con la inclusión de algunos miembros de ciertos colectivos en algunos consells consultivos y con la realización selectiva de charlas de café con el alcalde y mesas de negociación. Poca es sin embargo la generación de propuestas para tener canales de comunicación y asesoría con estos colectivos de forma sistemática.

No existe un consenso ni entre los políticos o los técnicos como entre los ciudadanos de cual sería el grado deseable de participación y que tan conveniente sería la inclusión en toma de decisiones. Algunos ciudadanos y también políticos señalaron la conveniencia de dejar los ámbitos de decisión a los técnicos y políticos encargados de cada caso sin olvidar la necesidad de informar y consultar a la población cuando se vieran afectados sus intereses. Otros, más comprometidos e interesados, destacaron la necesidad de vincular a los sectores organizados en los ámbitos de planeación y toma de decisiones en las diferentes instancias municipales, reclamo que encontramos más frecuentemente entre los ciudadanos organizados. Lo anterior nos lleva a el interés de promover formatos participativos que puedan adaptarse a los intereses y capacidades de los ciudadanos potencialmente involucrados. Con respecto a los obstáculos percibidos para el desarrollo de una verdadera participación ciudadana destaca como nodo potencial de conflicto el control del poder por parte de la clase política. Esto se expresa tanto al interior de la corporación en la tensión con los funcionarios y técnicos, del *Ajuntament* como en la relación del consistorio con la ciudadanía alrededor del punto crítico de la toma de decisiones. Coincide con la visión de algunos de los entrevistados desde varios sectores, quienes ven en los mecanismos participativos otra forma de demagogia o de oportunidad para ejercer el control y la manipulación de las entidades o movimientos ciudadanos. Se expresa especialmente en los que trabajan para el *Ajuntament*, quienes sostienen posiciones más críticas respecto a las posibilidades de la participación debido a que ven en el control del poder un obstáculo insalvable, que se precian de conocer muy bien en base a su propia experiencia en el sector público. Además se documentó como una intención explícita por parte de algunos funcionarios entrevistados que ven en los diversos formatos participativos oportunidades para sesgar la toma de decisiones o favorecerse del cultivo de relaciones clientelares. Este obstáculo señala un punto crítico al que se enfrentarían las propuestas participativas ya que señala no solamente uno de los pretextos más comunes para no participar o boicotear estos esfuerzos. Su solución depende de realizar cambios relevantes en el estilo de la gestión pública, que dependen según sus entrevistados sobre todo de la voluntad política.

En términos de cultura política, si bien casi todos nuestros entrevistados sustentaron su adhesión implícita a un modelo de democracia, el hallazgo de que coexisten las visiones participativas de la democracia con sus formas representativas, así como la apatía hacia lo político, mostrando una pluralidad de visiones fragmentadas. Aun cuando la participación constituya un tema relevante, al menos desde un punto de vista discursivo, e incluso, un asunto de ética política para algunos de los entrevistados, no abundó sin embargo en visiones coherentes y sistemáticas tanto sobre la situación actual como tampoco en los ejes propositivos. Nos mostró una realidad no solamente heterogénea sino también fragmentada, en la que las diferentes caras de un poliedro expresan solamente su respectiva superficie. En este caso se traduce en la coexistencia de varios tipos de cultura política al interior y entre los diferentes sectores indagados. Conforman una situación como la actual en las que el proceso político tanto local como en niveles más amplios están obligando a la clase política a plantearse nuevas formas de relación que modifiquen cualitativamente el estilo de administración y se revitalice un sistema democrático, a riesgo de que de no hacerlo otras ofertas políticas hechas por parte tanto de partidos políticos como desde la

sociedad civil o el sector privado se apropien progresivamente de diversas áreas de la gestión de lo público. La importancia de conjuntar estas visiones ilustra por una parte la necesidad de diseñar una política participativa que parta del reconocimiento de esta pluralidad buscando estrategias concretas para obtener la participación de los diversos sectores sociales vigentes entre la ciudadanía. La pluralidad de visiones señala la necesidad de adoptar estrategias y políticas que permitan aflorar la deliberación entre estos sectores, reconociendo que el sector público -aún a costa de su crecimiento y complejidad técnica y política- constituye uno de los sectores responsables en la gestión del bien público, cuya hegemonía y eficacia pueden y deben ser cuestionadas a partir de la participación de los ciudadanos.

La falta de una cultura política democrática, uno de los principales requisitos para una política participativa, es otro de los obstáculos que destacan en un plan diagnóstico con miras propositivas. Con esto aludimos por una parte a los visos de corporativismo, autoritarismo, oportunismo político-electoral, verticalismo, manejo discrecional de la información y del organigrama, arbitrariedad, escasas oportunidades deliberativas y mecanismos de retroalimentación y consulta que según la mayoría de nuestros entrevistados rigen tanto al interior de los partidos políticos, en las estrategias participativas implementadas, al interior de la corporación y dependencias respectivas e incluso en el funcionamiento del Plé Municipal. Por la otra, a la apatía de la ciudadanía y al oportunismo político de líderes ciudadanos. Constituye una vertiente crítica que sirve de etiqueta mediante la cual los actores entrevistados se acusan mutuamente y se sirven de ella como pretexto para la no participación.

La apatía por parte de ciudadanos, especialmente los no organizados, aparece como otro de los obstáculos mas relevantes debido a que el descrédito hacia la clase política atribuye su reticencia ante cualquier propuesta que emane de este ámbito. Sin embargo, las actitudes no fueron coincidentes al interior de los sectores como tampoco entre ellos, muchos ciudadanos se mostraron interesados en un mayor grado de participación. Respecto a la apatía ciudadana varios entrevistados consideran que es una consecuencia del autoritarismo en el gobierno aunque también un resultado lógico de los procesos de modernización. Sin embargo, cuando las aguas llegan al portal de sus propias casas estos ciudadanos se manifiestan y entonces participan. Por esto, cada ciudadano constituye, a pesar de su apatía aparente, un participante potencial. Otro factor destacado por varios fue la pérdida de los valores comunitarios y el auge del individualismo predominante como consecuencia del tiempo dedicado al trabajo por parte de quienes habitan los barrios dormitorio en Reus.

### **Propuestas participativas de acción**

A pesar de esto, pocas fueron las propuestas concretas sobre como pudieran implementarse mecanismos participativos, si bien, como veremos, recogimos una variedad de sugerencias en algunos casos derivadas de experiencias vividas, especialmente en los sectores correspondientes a ciudadanos organizados y políticos quienes fueron de nuestros entrevistados los que expusieron un

mejor conocimiento e interés sobre el tema. Hasta ahora, las diferentes experiencias participativas ensayadas en el municipio de Reus han funcionado en forma muy diferente y casuística existiendo pocos elementos en común más allá de sus requisitos formales de funcionamiento, los cuales unifican criterios básicamente de inclusión de los miembros de cada uno de los consejos consultivos actualmente existentes. A pesar de esto, registramos algunos principios orientadores de cuales serían las expectativas de nuestros entrevistados. Un principio unánime expresado alrededor del tema de la participación constituye el derecho a ser consultado en decisiones pertinentes que afecten particularmente a determinado sector de la ciudadanía o a su conjunto. A pesar de que las experiencias municipales de consulta han sido variadas (reuniones con asociaciones vecinales, referendums, foros de consulta ciudadana, consejos de distrito, consejos sectoriales) no se considera que estas instancias representen espacios efectivos de deliberación pública. Por lo limitado de sus oportunidades de convocatoria, la escasa o nula capacidad de veto que tienen los ciudadanos, la imposición de la agenda de los regidores y al hecho de que la mayoría de las reuniones tengan más bien un carácter informativo o el que excluyen a actores relevantes. Según nuestros informantes del propio *Ajuntament* en las consultas a los ciudadanos predomina un carácter casuístico, proclive a las relaciones cupulares y clientelares, una oportunidad para el control de las decisiones mediante la manipulación retórica.

Un prototipo es el ejercicio demagógico en torno a las obras públicas, según algunos de nuestros entrevistados representan únicamente formatos dramatúrgicos donde se simula consensuar decisiones previamente comprometidas con el sector de la construcción. Las relaciones en estos casos se suelen desarrollar tanto en el formato de negociaciones con los líderes vecinales o en asambleas de vecinos donde los encargados de Relaciones Cívicas tienen la oportunidad de recibir las quejas y sugerencias de los vecinos; sin embargo, el manejo lo hacen a su propio criterio o siguiendo los intereses vertidos desde el propio consistorio, dependiendo del caso. La discrecionalidad en el manejo de los resultados de estas y otras fuentes de consulta es la regla observada.

En vista de la relevancia que para la mayoría de nuestros entrevistados obtuvo el tema de la participación en el nivel municipal no faltaron propuestas sobre los variados aspectos contenidos en su concepto. Las opiniones que recogimos se distribuyeron en un amplio espectro que va de considerar que muchas de las demandas hechas alrededor del tema de la participación ya están siendo atendidas por la actual administración municipal, hasta versiones caústicas que miran con escepticismo cualquier iniciativa emanada del consistorio o de los partidos políticos. Las propuestas más claras y acabadas procedieron ciertamente de aquellos ciudadanos y funcionarios mayormente informados e incluso comprometidos con las diversas variantes participativas que registramos, tanto entre la sociedad civil como a nivel del *Ajuntament* y los partidos políticos.

Para el ciudadano no organizado, lo que entiende por participación se traduce en algunos ejes de acción que se relacionan con una gestión eficiente de quejas y por la consulta de su opinión en temas que le afecten, especialmente los relacionados con reformas y mejoras urbanísticas incluyendo los del medio ambiente. Estas fueron las quejas y sugerencias mayormente recogidas entre el sector, sin olvidar que fue el sector menos explorado en nuestra indagación. Otros entrevistados de este sector aludieron a una mayor cercanía con las autoridades y funcionarios municipales, tanto en el sentido de estar más accesibles a posibles entrevistas como al hecho de que se les vea por los barrios fuera de las campañas electorales, especialmente cuando hay conflictos o en momentos de fiesta. No recogimos ciertamente ninguna experiencia de los ciudadanos no organizados relativas a la existencia o la participación en otras experiencias realizadas, como las mesas de negociación o los consejos ciudadanos.

Para los ciudadanos organizados, la participación fue analogada mayoritariamente como derecho a la información y como intervención de las asociaciones en la toma de decisiones de los sectores respectivos. Las propuestas recogidas en este tenor incluyeron una voluntad política ante la cual algunos se consideran escépticos, transparencia administrativa e información pertinente,

revisión de la estructura y funcionamiento de los consejos municipales existentes y la implementación de mecanismos participativos en las estrategias de gobierno. Ciertamente, ninguno de los entrevistados del sector ofreció una versión acabada del tipo de datos que debería contener la estrategia municipal de información, muy pocos dijeron conocer los formatos existentes, como la Revista Plaça del Mercadal o la página Web del *Ajuntament* de Reus. Tampoco se refirieron explícitamente al grado o capacidad que deberían poseer los órganos ciudadanos, hubo diversas opiniones, desde limitarse a ser órganos de consulta hasta la de incluir tareas de seguimiento e intervención en la toma de decisiones de cada sector, lo que fue enfatizado sobre todo entre las asociaciones ecologistas y vecinales y menos en las de tipo cultural.

Desde los técnicos del *Ajuntament* fueron menos las propuestas positivas acerca del tema de la participación. La mayoría considera que es una moda política, que los asuntos administrativos son bastante complejos y que muchas veces vienen de ordenanzas y disposiciones que emanan de niveles más altos, la Generalitat, el Estado Español, la Unión Europea. No faltaron bastantes argumentos sobre la imposibilidad de que el ciudadano esté informado pues ya existen bastantes problemas de información y comunicación al interior de la corporación. Al respecto, una de las propuestas mayormente recogidas entre el sector de funcionarios y técnicos fue el referido a hacer participativa la gestión desde la misma corporación. Incluyeron la implementación de mecanismos de información internos aprovechando la red de ordenadores existente, como también ejercer un estilo de comunicación y relación mucho más abierto entre el equipo de gobierno y el personal técnico y administrativo del *Ajuntament*. Algunos se refirieron a un manejo más abierto de la información, delegación de responsabilidades y competencias a los niveles adecuados, respeto de la normativa por encima de los intereses políticos y preferencias personales. Otros, al respecto a la autonomía de las subáreas del *Ajuntament* y sus niveles técnicos y a la inclusión en la toma de decisiones y seguimiento de sus respectivas áreas. Ciertamente, estas fueron propuestas no mayoritarias puesto que en gran parte de los técnicos entrevistados lo que prevaleció fue el escepticismo y a que "...en la administración pública las cosas casi nunca cambian aunque siempre parece que están cambiando". Como nos señaló críticamente una funcionaria.

En cambio, entre los políticos entrevistados la opinión que prevaleció fue la de referirse al potencial democrático de la participación ciudadana aunque no faltaron voces disidentes que ven en la participación otro mecanismo más de manipulación y demagogia. No porque no consideren relevante el tema, que analogan al concepto pleno de democracia, sino porque reconocen que no existe una verdadera voluntad política en impulsarla o porque ven como infranqueables ciertos aspectos críticos, como la resistencia al cambio de los técnicos y la apatía política de los ciudadanos, también la corrupción de los líderes en las diversas formas de asociación ciudadana referidas. Sin embargo, desde los políticos pertenecientes a partidos de la coalición en el poder (PSC, ERC y IC-V), fue mucho mayor la importancia concedida al tema, como también el que consideran que en el actual equipo de gobierno hay un interés real por cambiar el estilo de administración y que su eje es precisamente la incorporación de mecanismos de participación.

A pesar de ser el político el sector donde emergieron la mayor variedad y cantidad de esbozos sobre el tema, no abundaron las propuestas concretas sobre como podría o debía implementarse la participación de los ciudadanos, especialmente frente a lo que consideran un tema delicado: la intervención en la toma de decisiones. La mayoría de las propuestas en este tenor consistieron básicamente en tres ejes propositivos: a) incrementar el contacto entre administración y administrados, b) garantizar la información al ciudadano y 3) insistir en la relevancia de reactivar formatos participativos previamente ensayados, especialmente en lo relativo a los consejos de distrito, si bien fue una propuesta bastante minoritaria y que no fue más allá de criticar la sectorización en distritos de la ciudad para proponer otros criterios de sectorización. Valga la pena señalar que ninguna de las propuestas aludió a mejorar o reactivar los llamados Consells Sectorials, a pesar de que todos conocían el funcionamiento de alguno de ellos.

Las propuestas orientadas a mayor contacto y mecanismos de diálogo entre el *Ajuntament* y la ciudadanía de Reus a pesar de ser las más abundantes entre las pocas propuestas recogidas no precisaron demasiado en el cómo podría incrementarse o mejorarse esta relación. Para la mayoría de los políticos entrevistados ya se está haciendo algo con el estilo personal del actual alcalde y con el modo en que funcionan los formatos existentes en materia de toma de decisiones y estructuras de participación, especialmente los consejos de administración de las empresas municipales, donde todo parece marchar sobre ruedas según todos los entrevistados; los consejos sectoriales, generalmente considerados experiencias exitosas de participación, aunque parciales y no en todos los casos, como el desafortunado Consell del Medio Ambiente. Hubo, en cambio mas diferencia de opiniones en lo referente a otras de las estructuras existentes, desde el Plé Municipal de los regidores hasta experiencias mas recientes como son las "charlas de café" y las mesas de negociación. En el primer caso, por quienes consideran que el Plé cumple cabalmente las necesidades democráticas a través de una representación que la mayoría de los regidores considera efectiva, hasta quienes reconocen que las decisiones realmente importantes se toman en ámbitos distintos y solamente ven en el Plé una estrategia de formalización pues el voto casi siempre, por no decir siempre, se ejerce en forma corporativa obedeciendo cada cual al acuerdo interno de su respectivo partido, de esta forma el Plé no es tanto un espacio de verdadero debate como una demostración de fuerzas.

Digno es mencionar al respecto que las opiniones estuvieron también muy divididas en el sector entre quienes ven con buena perspectiva a estas últimas iniciativas de "charlas de café" y "mesas de negociación" y quienes los consideran experimentos anecdóticos de la actual alcaldía. De todos modos, ni unos ni otros hicieron comentarios propositivos en éstos u otros formatos que pudieramos calificar consistentes. Existe no obstante la visión autocrítica en algunos de nuestros entrevistados con mayor experiencia en el tema, quienes consideran que existe la voluntad pero de forma embrionaria e incluso cupular, que las resistencias al cambio tanto de políticos como de técnicos son muchas, a las que se suman la apatía de los ciudadanos, lo hace muy arduo el tema de la participación. Algunos reconocieron que no tenían criterios sobre como estructurar formatos participativos exitosos asegurando la eficacia y la representatividad en vista del complejo panorama. Ciertamente fueron los menos. Otros de los regidores nos formularon también autocríticas procedentes de un enfoque técnico, tendientes a proponer soluciones técnicas como un mayor uso de la informática o de los medios de comunicación, como la atención a ciudadanos por internet o la información a la población a través de los diversos medios de comunicación existentes en Reus.

Desde un punto de vista tanto político como técnico, algunos de los políticos entrevistados insistieron en este último punto desde un mayor acceso a las nuevas tecnologías informáticas y los medios, para incrementar tanto el contacto como proveer a la ciudadanía de información pertinente. Sin embargo, pocas fueron las propuestas concretas hacia aspectos que pudieran considerarse fundamentales, como el tipo de información que se ofrecería o la posibilidad de consultar los archivos de la corporación o revisar las quejas de otros ciudadanos. Las propuestas recogidas fueron mas en el sentido de aumentar el acceso de la población a internet, con facilidades y con dotación de equipo a los centros cívicos, algo que ya se está iniciando; difundir más los contenidos de la página web del *Ajuntament* de Reus y dar efectividad a ciertos principios sobre derecho a la información de la ciudadanía. También hubo propuestas de dotar de contenidos políticos a las estrategias de comunicación, como el propiciar debates televisivos y transmitir las reuniones del pleno por radio o televisión.

Tampoco faltaron propuestas en el sentido de eficientar la gestión de las quejas. En esta, como en el resto de las propuestas aludidas, los enfoques mas comunes fueron exclusivamente técnicos o políticos siendo raras las visiones que se refirieron a las bondades de la participación, en este caso la gestión de quejas, conjuntando ambos tipos de criterios. En este caso, los sustentantes de un enfoque técnico propusieron mecanismos muy puntuales, como poner una sede de la O.A.C.

en cada centro cívico, que fueron duramente criticados por otros como superfluos e innecesarios. Muy pocos de estos, hablaron sobre la pertinencia de efficientar e incluso socializar al interior de la corporación la gestión de quejas como un mecanismo de comunicación interna y de retroalimentación, un asunto mayoritariamente considerado por todos los entrevistados del sector como problemático. Para los más autocríticos, la solución a esta gestión es un requisito previo al planteamiento de una estrategia de participación ciudadana. Nadie, sin embargo, comentó sobre la necesidad de dotar de terminales de ordenador a las diferentes personas que laboran en la corporación ni tampoco sobre la necesidad de utilizar la red interna como mecanismo de comunicación y socialización al interior de la corporación. Menos aún sobre la pertinencia de socializar la gestión de quejas hacia el ámbito ciudadano.

Si nos señalaron algunos la relevancia que reviste el dispositivo actual en la gestión quejas por parte de los ciudadanos, que es una combinación de la O.A.C., las dependencias respectivas, y el manejo de las quejas procedentes de las asociaciones especialmente si son vecinales que realiza el Departament de Relacions Cíviques. Su actual disposición permite a personal de partido en el poder un mayor contacto con la ciudadanía y su utilización con fines electorales, en forma conjunta con la política de subsidios y de inclusión en las estructuras de participación existentes, como nos señalaron off of the record tanto algunos de los entrevistados del sector pertenecientes al PSC como a otros partidos en el poder o en la oposición. Esto debe ser visto como resabios de la falta de cultura democrática, como nos plantearon algunos de estos entrevistados quienes nos señalaron la vigencia de los "criterios inconfesables" en la vida política reusense.

Quizás uno de los hallazgos mas relevantes de la indagación en el sector fueron los referentes a la ausencia de propuestas relacionadas con un concepto de participación igual a intervención en toma de decisiones. No faltaron ciertamente quienes se refirieron vaga o menos puntualmente a la función de la participación como mecanismo de diálogo y de consulta, sin embargo, sobre la intervención en toma de decisiones no solamente faltaron las propuestas, a lo más una referencia a la posibilidad de implementar en Reus la figura del "Defensor del Pueblo" y activar "Núcleos de Intervención Participativa", sino que advertimos la reticencia en la mayoría de los entrevistados de considerar la participación como toma de decisiones. Las propuestas mas puntuales se centraron en la reactivación de los Consells de Districte con otros criterios territoriales y con objetivos de actuar como mecanismo directo de información y consulta al ciudadano, pero casi nada sobre los Consejos Sectoriales que no fuera un reconocimiento de la falta de un panorama global y la propuesta de sistematizarlo. En todo caso, como un mecanismo de contacto pero desprovisto de facultades decisorias, las cuales mayoritariamente consideraron potencialmente peligrosas, por la manipulación política, el asambleísmo y la esterilidad que generan, lo difícil que resulta manejar tantas opiniones y otras dificultades técnicas pero también incompetencias políticas. Puede decirse que para los políticos del sector la toma de decisiones es un asunto casi exclusivo de su competencia, según las estrictas reglas del juego político. "Bastante nos la hemos currado", resume quizás esta posición que ciertamente fue mayoritaria.

Es una de las conclusiones de este trabajo que aunque nuestros informantes hayan tematizado la participación bajo diversas acepciones, tanto en las entrevistas grupales como individuales, las opiniones se refirieron indirectamente a señalar criterios ideales de la relación entre administración y ciudadanía denotando un nivel de cultura política ligado al mundo local y a una historia concreta que se centra en dotar a la participación en toma de decisiones como uno de los criterios de gobierno democrático ciertamente pendientes pero dentro de sus expectativas, hecho que documentamos al interior de cada uno de los sectores investigados. De algún modo u otro la mayoría de nuestros entrevistados ven en la participación ciudadana un imperativo difícil y utópico, pero que permanece como el eje de sus variados reclamos y perspectivas respecto a las políticas municipales, aún cuando las propuestas se hayan mantenido, por lo general, en un estado poco definido.

Conviene apuntar como hallazgo el hecho de que a pesar de la relevancia del tema para nuestros entrevistados no se documentó el mismo consenso respecto a los mecanismos, los límites y el grado deseable de participación ciudadana entre actores y sectores. El grado de indefinición y ambigüedad alrededor del tema de la participación ciudadana en Reus es otra de las conclusiones relevantes en nuestra exploración pues aparece como un obstáculo para expectativas propositivas emanadas de cualquiera de los cuatro sectores indagados. Si bien la relevancia del tema resulta patente en las declaraciones, principios y reglamentos elaborados por el actual consistorio, no se prevén suficientemente los mecanismos concretos aunque se aluden a nuevas formas de relación que no se encuentran explícitamente especificadas. No las encontramos tampoco en boca de nuestros entrevistados denotando su indefinición frente a los formatos que debieran adoptar principios tales como el derecho a la información, a ser consultado o a influir en la toma de decisiones. Tampoco precisar algún nivel a donde debieran llegar las instancias participativas o cuales debieran ser sus criterios de inclusión o de funcionamiento. Señala la necesidad crítica de incorporar la capacitación y la investigación como partes de un proceso encaminado a la implementación de experiencias participativas en Reus. La tensión entre un concepto amplio y otro limitado de participación entre ciudadanía/ayuntamiento y entre clase política y sector técnico. Es sobre todo entre estos últimos donde predomina un concepto limitado, como sinónimo de información, gestión eficiente de quejas, derecho a ser escuchado y consultado, pero que excluye la intervención de la población en la toma de decisiones. En cambio, entre los ciudadanos organizados el reclamo por la inclusión en la toma de decisiones aparece de forma mucho más consistente dentro de un concepto amplio, que incluye además de los sentidos expresados por los políticos, la intervención en la planeación, el monitoreo y la evaluación de las acciones de gobierno. Otros sentidos, apuntados especialmente por técnicos y ciudadanos no organizados, asociados al término de participación son los de la solidaridad-trabajo gratuito de los ciudadanos, la colaboración en eventos culturales y movilizaciones políticas, la consulta y el acceso, un mayor contacto con el personal del *Ajuntament*.

El cómo hacer que la población participe en iniciativas promovidas por agentes externos es, sin embargo, un asunto complejo que implica recursos socioculturales y técnicos apropiados. En mayor medida, hacer sentir a los ciudadanos la necesidad de participar pasa por un mayor grado de información y de contacto que el existente hasta ahora, también de proponer los formatos de participación en estructuras no verticalistas donde pueda recuperarse la confianza y lograr el interés del ciudadano apático y mantener al ciudadano comprometido. La resistencia de los técnicos apunta tanto hacia un factor que algunos entrevistados consideran inherente al ejercicio burocrático, desde el sector político. Desde el técnico responde fundamentalmente a la falta de democratización interna del propio consistorio. Coincide para los primeros, con su escasa capacitación y un estilo burocrático de administración al que están bastante acostumbrados, debido a que no han tenido o han perdido contacto con los ciudadanos y les cuesta entrar en el terreno. Para los técnicos, en cambio, la percepción es que los políticos funcionarios que dirigen el consistorio no otorgan la suficiente autonomía ni respetan los mecanismos más formales de gestión a cargo de los técnicos para resolver los asuntos mediante su intervención directa. No se sienten por otra parte involucrados en decisiones que afectan su trabajo ni cuentan con información suficiente sobre el *Ajuntament* o sus propias áreas. Son factores cuya resolución depende no tanto de un cambio de estructuras como del desarrollo de un nuevo modelo de administración pública en la cual las competencias de los sectores involucrados en la gestión de lo público estén mejor delimitadas, así como de que sus esfuerzos estén relativamente integrados y comunicados entre sí. Implica la consideración de los colaboradores técnicos como recursos humanos no instrumentales y sí participativos en la co-gestión de lo público. y no pocos técnicos ven una premisa en el tema aunque sin confianza en la suficiente voluntad política para rebasar los muchos obstáculos.

Conviene considerar que la complejidad que asume actualmente la gestión pública municipal en Reus no tiene por que representar un obstáculo para la participación. Sin embargo, la

falta de información y de transparencia en la gestión se aunan a la apatía de los ciudadanos para dar como resultado el desinterés por ambas partes por fomentar políticas de co-gobierno. El cripticismo que se maneja al interior de la corporación con respecto a variada información constituye seguramente un obstáculo salvable, relacionado con medios técnicos y voluntad política, amerita el desarrollo de un marco conceptual que determine la información que otorga el *Ajuntament* tanto a sus técnicos y políticos, como a los ciudadanos que participan en los consejos o la población en general. Información que ciertamente se otorga ya en diversos formatos, que incluyen desde lo que aparece en los medios de comunicación locales como lo que brinda la página Web del *Ajuntament*. Otra es la información en materia de servicios a los ciudadanos, para lo cual se han implementado la OAC, la OMICIC y la Oficina del Habitatge, que ofertan diversos servicios a quien lo solicite, aun cuando su demanda sea muy limitada. Sin embargo, hay una serie de datos y comunicados pertinentes para el debate y el conocimiento de las actuaciones municipales que están virtualmente vedados no solamente al ciudadano común sino a los técnicos e incluso a los políticos, como bien pudimos testificar en nuestras arduas gestiones por conseguir datos tan elementales como el organigrama del consistorio, los presupuestos por áreas de gestión, las actas de reuniones del Plé, la lista de subsidios a las asociaciones ciudadanas, los informes de actividades de las diversas dependencias, la composición de los consejos ciudadanos y otras peticiones nuestras cuyo seguimiento en algunos casos llevo meses conseguir. El celo por el control de la información no es algo que prive en los niveles centrales o superiores del consistorio sino que es una rutina casi sistemática en las diferentes dependencias evidenciando con su práctica el verticalismo y el cripticismo que prevalecen como parte de la cultura organizativa de la institución. Las diferencias de grado son sin embargo notables entre las dependencias con lo cual se hace patente la heterogeneidad que se expresa en la existencia de varias subculturas institucionales.

### **Evaluación de las experiencias participativas en Reus**

Siguiendo las categorías de análisis de Cerquerira y Matos (ver cuadro 6 en el capítulo I), la evaluación de las experiencias participativas nos lleva a revisar en primer término el aspecto de la extensión, que es el referido a las políticas de inclusión y el carácter de la representatividad en los organismos existentes en Reus, cuya factura testimonia el interés que la participación ciudadana ha llegado a suscitar en el municipio desde hace varias legislaturas, dando origen a varias experiencias e incluso a la elaboración de un reglamento de participación ciudadana.<sup>1</sup> Si partimos de que el eje del análisis es el grado de incorporación de los ciudadanos a las respectivas instancias de participación, ya sea en forma directa o a través de mecanismos de representación, bien puede afirmarse que no existen actualmente organismos que integren todos los esfuerzos que intervienen en Reus en la gestión de lo público, como se nos evidenció en algunas entrevistas que cuestionaron las políticas de inclusión presentes en los consejos emanados del *Ajuntament*. Tampoco faltó quien comentó sobre la dudosa representatividad de los sectores y entidades ciudadanas que participan en algunos de ellos; aunque ciertamente, poco se cuestionó que la estructura de los mismos o su convocatoria institucional fueran una limitante para su funcionamiento o para un mayor grado de compromiso de los participantes. Estos formatos permiten en un nivel formal e informal algunos acuerdos y concertaciones entre determinados sectores, especialmente políticos y que son los que se encuentran regularmente representados en todos estos órganos de gobierno. Suelen excluir estratégicamente posiciones que permitirían el cuestionamiento y el debate como una forma de proteger la discrecionalidad en la toma de decisiones, según consideran algunos de nuestros entrevistados. En cuanto a la experiencia de los consejos territoriales o de districte, otros entrevistados señalaron los problemas de participación relativos a una mala sectorización de la ciudad.

El análisis de esta categoría alude a considerar que cualquier formato participativo deberán considerarse explícitamente sus criterios de representatividad y de inclusión, con especial cuidado en no dejar fuera de los mecanismos de participación tanto a las entidades ciudadanas interesadas y pertinentes como a otros actores o sectores vinculados con el sector de referencia de la participación. Conviene también tener en cuenta en que formato surge la convocatoria para la participación de los ciudadanos y analizar hasta que punto el carácter institucional o vertical del formato condicionará la inclusión o exclusión de ciertos participantes potenciales. La estructura no debe ser excluyente ni cerrada a nuevas incorporaciones y otras iniciativas que emerjan de sus miembros, quienes deben tener la capacidad de incluir sus propuestas. Sugiere investigar previa y paralelamente cuales serían los actores sociales a involucrar en un proceso participativo de tipo territorial o sectorial que se planteara desde o con el *Ajuntament*, lo cual implica especialmente a tener un panorama más preciso sobre las entidades ciudadanas y los organismos civiles del sector privado, como también otras formas de asociación que intervienen en Reus en la gestión de lo público desde otros sectores. En el caso de la participación ciudadana, cuyo carácter es más bien político que técnico, la categoría de extensión adquiere el estatuto de la representatividad, que en ocasiones resulta crítico en vista de la progresiva diferenciación social en estratos de diverso tipo y agrupaciones de interés particular muy variado, más aún si se considera que la misma representatividad de las entidades ciudadanas puede en muchos casos ser mas bien ficticia o nominal; sin embargo, la representatividad en términos políticos señala la necesidad de atender más hacia la representación política que a la estadística por lo cual conviene mantener una política global de inclusión amplia y flexible, abierta a nuevas incorporaciones y en cuya estructura puedan influir sus miembros.

La segunda categoría de evaluación, la intensidad, consiste en evaluar en qué y cómo participan los actores en un proceso participativo. Para el caso de Reus se concreta en definir las funciones y actividades vigentes en los consejos ciudadanos actuales como también los temas y áreas de decisión que se incluyen dentro de sus competencias. En todo caso, señala un ámbito de organización del cual no contamos con suficiente información, aunque sí con algunos datos centinela sobre la forma en que se han implementado estas estrategias en ciertos casos, en concreto, sobre los consejos sectoriales referidos a salud, cultura y medio ambiente, de los que logramos recabar mayor información y, en menor grado, de los extintos consejos sectoriales o de los consejos de administración de otros institutos y empresas municipales. En términos generales, lo que los caracteriza es la verticalidad que se expresa en su diseño e implementación, desde que la elección de los participantes es un asunto ajeno a los mismos, quienes acuden por convocatoria del *Ajuntament* a través de la figura del regidor respectivo. El calendario de reuniones y el contenido de la agenda del día, también son fijados por la regiduría monopolizando de esta forma los temas a tratar y convirtiendo estos consejos en un primer auditorio de sus actividades.

Sin embargo, hay diferencias notables en el funcionamiento de los consejos pues mientras en algunos las reuniones solamente tienen un carácter informativo y consultivo (Bienestar Social y Medio Ambiente, por ejemplo), en algún otro caso llegan a asumir funciones de deliberación y toma de decisiones en las políticas y actuaciones municipales del sector, como parece ser el caso del consejo del IMAC. La categoría nos señala la necesidad de revisar el funcionamiento de cada sector y área de actuación del *Ajuntament* para discernir en que medida las experiencias participativas actuales inciden efectivamente en la gestión de lo público, un ámbito ciertamente complejo en este particular caso y que amerita de ser discernido para evaluar cabalmente la intensidad que logran estas experiencias. Se trata de examinar en qué momentos y en qué aspectos de la planificación y la programación intervienen los ciudadanos. Comprende el análisis de cómo y en qué participa la comunidad o sus representantes a la hora de identificar y priorizar problemas y necesidades, la elaboración de planes de acción, la ejecución de las actividades y tareas, el monitoreo y la evaluación. Requiere por parte del evaluador conocer el marco global del proceso de toma de decisiones e identificar la pertinencia de introducir elementos participativos.

La modalidad, que atañe a considerar la dinámica y naturaleza del proceso participativo y que es la tercera categoría en este intento de evaluación, nos lleva a conclusiones muy similares a las del punto anterior, en vista de que las oportunidades de obtener elementos de evaluación en este sentido fueron escasos, poca la documentación disponible y casi nulas las oportunidades de presenciar las reuniones de los consejos. La evaluación de la modalidad alude a indagar cómo se da el proceso de planificar y programar acciones en forma conjunta entre el *Ajuntament* y las entidades ciudadanas, lo cual en Reus tiene su ejercicio en el funcionamiento de algunos de los consejos participativos que sí incluyen, al menos según nuestros escuetos datos, ejercicios de planeación y programación conjunta de actividades que involucran las actuaciones municipales del sector. Su convocatoria es, sin embargo, muy limitada y prácticamente inaccesible para entidades o ciudadanos no incluidos, como sucede con el Patronato Municipal de Turismo, donde participa activamente el sector privado en la planeación de acciones conjuntas.

En los consejos sectoriales y otras instancias de participación como los consejos de los centros cívicos, la planeación de actividades es un asunto generalmente diferente de las actuaciones del sector pues se limita a programar sus propias actividades o a monitorear selectivamente las de la instancia convocante. No se promueve, al parecer, una imagen del sector en la cual los participantes mantuvieran un nivel de información adecuado para la evaluación de actividades en el sector ni para su planeación, según se desprende de las pocas entrevistas que realizamos con participantes en estas experiencias. Las formas de participación de los diferentes actores en estos organismos donde existe una representación más amplia de la sociedad civil mantienen sin embargo una estructura jerárquica centrada en la figura del respectivo regidor, siendo el nivel de información de diferente grado de acuerdo a los consejos particulares y sus propias tradiciones de funcionamiento. En el caso del IMAC, permiten, al parecer, un control sobre partes del proceso de gestión pública en este caso referida al ámbito de la cultura, debido al monitoreo de las actuaciones que los participantes efectúan como parte de sus actividades. También influye en la toma de decisiones siendo para ciertos casos ejercida mediante el voto de los participantes. Sin embargo, no están claros los criterios que se siguen en cada caso y las normas explícitas atañen únicamente a mecanismos de adscripción que tienen que ser sancionados desde el Pleno Municipal quedando su funcionamiento a criterio del regidor correspondiente.

En cuanto al impacto de las estrategias de participación ya implementadas, cuarta categoría de esta evaluación apenas esbozada, puede decirse que constituyen indudablemente experiencias notables, dignas de ser recuperadas e integradas dentro de una política general de participación. Su impacto actual, sin embargo, dista mucho de cubrir con eficacia la brecha existente entre el *Ajuntament* y la ciudadanía, a pesar de lo cual constituyen estrategias en las que se ha comenzado a resolver parcialmente la falta de participación de la población en la gestión pública mediante un contacto con representantes de la ciudadanía organizada y otros sectores activos de la ciudad. Ciertamente, los variados consejos municipales u órganos de gobierno constituyen en Reus instancias paralelas y complementarias al ejercicio político del Pleno Municipal, sin embargo, no dejan de reproducir el esquema vertical y parcial en su enfoque que prevalece en el consistorio. Alude al hecho de constituir estructuras muy limitadas de participación de la ciudadanía, tanto en lo que se refiere a la posible eficacia social de sus intervenciones, como respecto a la calidad y cantidad de información con que cuentan los ciudadanos participantes en estas experiencias, su escasa capacidad de modificar la agenda de reuniones o de influir en la toma de decisiones. Se limitan a la activación de un primer auditorio donde las actuaciones de las respectivas regidurías son presentadas, con el fin de averiguar cual será el posterior impacto en la opinión pública, también para recoger propuestas y sugerencias que emanan de la sociedad civil pero que son consideradas según el interés y la voluntad de la regiduría respectiva debido a la falta de mecanismos explícitos de retroalimentación así como del funcionamiento de estos consejos. Ciertamente, por su carácter limitado difícilmente pueden considerarse como procesos que logren

metas presentes entre la ciudadanía o que estén fomentando la construcción de una sociedad más democrática en Reus.

La evaluación sin embargo es positiva en otras áreas relevantes de la gestión, como el mejoramiento de las condiciones de grupos vulnerables y el establecimiento de prioridades de riesgo, como sucede por ejemplo en áreas como el bienestar social y la protección del ambiente, la eliminación de basuras y desechos, el establecimiento de áreas verdes. También en lograr pactos sociales, acciones intersectoriales y compromisos concertados, como ha sucedido en estos organismos y en otras experiencias municipales de participación, como las Mesas de Negociación. Podemos afirmar que en ciertas áreas de la participación las experiencias de implementación han incidido en diversos puntos relevantes aunque de carácter limitado, pero que otorgan pautas para hacer de estos organismos verdaderos canales de comunicación y consulta con la ciudadanía y partícipes en el co-gobierno de cada sector. Pautas como las experiencias de consulta, negociación, acceso a información, monitoreo y evaluación de actividades por parte de entidades ciudadanas y ciudadanos interesados, que han demostrado ser efectivas en algunas áreas, como el IMAC, pero no en otras. Alude de nuevo a la necesidad de investigar más a fondo el funcionamiento de estas estructuras.

La quinta categoría, la sostenibilidad, se refiere a la continuidad de los procesos, más allá del tiempo de duración de cada proyecto específico. Para Cerqueira y Matos (en Haro y Kjeizer, 1998), se relaciona con la capacidad de negociar y participar en las decisiones de las personas, con su intervención en la toma de decisiones, el manejo de los recursos y la continuidad de los escenarios. Para el caso de Reus, las limitaciones en las facultades deliberativas que caracterizan a los organismos de participación implementados pueden ser imputados como una de las posibles causas de fracaso en los consejos ciudadanos o de districte; en cambio, en los sectoriales su continuidad habría que ser investigada respecto tanto a los factores que han contribuido a su vigencia, como también a sí estas son instancias que permiten el debate y son eficaces en términos consultivos o se involucran en toma de decisiones. No cabe duda que, al menos para algunos pocos entrevistados, la participación en consejos sectoriales, como el de Bienestar Social o el del Medio Ambiente, los Consejos Escolares, han servido para que los participantes hayan adquirido no solamente destrezas comunicativas sino también que han incrementado su posición de prestigio al interior de sus propias asociaciones. Esto, gracias a su capacidad de mediadores y de lograr formular y negociar propuestas ante el *Ajuntament* y otras instancias de gobierno. más específicamente con la Generalitat de Catalunya, por lo tanto, son quienes evalúan muy positivamente la existencia y el funcionamiento de estos consejos. En otros casos sin embargo prevalece una opinión mucho más crítica frente a la naturaleza simbólica y ornamental que asumen los consejos sectoriales, puesto que no solamente la convocatoria es excluyente de buen número de entidades interesadas, sino principalmente porque la participación asume un formato vertical que impide a los participantes tener suficiente información y capacidad de competencia en el diseño de políticas y programas sectoriales. Lo limitado de los formatos hace que sean vistos también por algunos de los no participantes como experiencias excluyentes e incluso clientelares, con poca capacidad de los actores ciudadanos para influir en las políticas públicas y actuaciones del *Ajuntament*. La mayoría no los conoce así que no tiene una opinión sobre su funcionamiento, sí acaso sobre su existencia.

La falta de evaluación de las experiencias municipales de participación más que un obstáculo señala una tarea muy necesaria en esta dirección para recuperar las lecciones de estas experiencias, lo cual impediría partir desde cero y proveyería valiosos elementos para el diseño de las estrategias participativas pertinentes. Debemos comentar que a pesar de que el *Ajuntament* como institución tiene un bagaje de cuño reciente en la implementación de formatos participativos, ensayados desde la transición democrática, pocos han sido los intentos de evaluación y sistematización de estas experiencias. Están escasamente documentadas más allá de la participación electoral y los referendums, para lo cual se cuenta con abundante información sistematizada de

acuerdo a los distritos electorales de la ciudad. En el caso de otros formatos referidos a una participación directa de los ciudadanos, como corresponde a experiencias de la administración pasada, como los consells de districte la información no se encuentra sistematizada y es difícil cuando no imposible consultar algunas huellas del funcionamiento de otros formatos aún vigentes, como son los consells sectorials, cuyas actas de reuniones apenas tuvimos oportunidad de mirar. Un grave problema para la evaluación de estas experiencias es precisamente la escasa sistematización de la información con que se cuenta, para lo cual acudimos necesariamente a las entrevistas realizadas y a los escuetos datos sobre la estructura de los respectivos consells que nos fueron proporcionados con grandes dificultades evidenciando el cripticismo informativo del propio consistorio.

En síntesis, se cuenta con una abundante experiencia en la implementación de formatos participativos cuya eficacia y criterios de funcionamiento apenas hemos delucidado brevemente en este ejercicio de evaluación. El bagaje de información que los actores participantes en estas estrategias no se encuentra sistematizado impidiendo una imagen de conjunto que permitiera contestar a través de los pocos datos de los que disponemos las preguntas que son quizás las más importantes en cualquier revisión evaluativa de una estrategia comunitaria. ¿Hasta que punto las actuales estrategias facilitan -u obstaculizan- la participación civil en la gestión de los asuntos públicos verdaderamente importantes?, ¿Qué papel juega la deliberación en estas estrategias?, ¿Cual es la relación entre la estructura y el funcionamiento en los diferentes consejos?, ¿De que manera esta representada la sociedad civil en los organismos municipales?. Estas y otras muchas preguntas que surgen al plantearse el tema requieren naturalmente de una indagación mas profunda y acotada que la por nosotros realizada. En todo caso interesa resaltar la importancia de investigar las experiencias de participación implementadas como una base tanto para el diseño como para evaluaciones futuras.

### **Lineamientos para una política de participación**

Un elemento primordial que se desprende de este trabajo estriba en la importancia política y técnica de diseñar e implementar por un lado, una estrategia global, y por el otro varias estrategias puntuales de participación ciudadana. El objetivo presente en varios documentos elaborados por el consistorio sobre el tema de la participación ciudadana, lograr que la ciudad de Reus llegue a ser "una ciudad pensada por toda la ciudadanía", amerita de la especificación y puesta en práctica de una serie de principios y declaraciones elaborados ya por el sector político, donde se reconoce la relevancia de asumir una política participativa, pero que adolecen por lo general en traducir el ámbito discursivo a propuestas concretas de implementación, que especifiquen una serie de elementos críticos en las estructuras de participación y que se han dejado a la improvisación y taranná de los responsables, como se observa de forma global en el funcionamiento de diversos formatos municipales participativos, que constituyen experiencias concretas valiosas de las cuales partir. La adopción de una política participativa y de estrategias concretas de participación implica obviamente costos tanto administrativos como políticos. Sin embargo, el costo de no atender el reclamo participativo explícito en las opiniones recogidas atañe a sugerir que a la larga resulta mayor que la implementación de formatos participativos. Interviene de forma importante el conceptualizar la participación ciudadana como parte importante de una nueva cultura política que es emergente en el panorama social y político europeo. Apunta a un cambio tanto en el estilo y los mecanismos de la gestión pública como también en las relaciones entre ciudadanía y gobierno, personal técnico y político, organismos de la sociedad civil y del sector privado. Aunque estos elementos ya han sido anteriormente planteados para el caso de Reus a nivel de diversas propuestas de reglamento de participación ciudadana, adolecen de una explicitación de las areas sujetas de

participación como también de otros asuntos pertinentes que aquí hemos explorado someramente, especialmente los referidos a la inclusión y a la toma de decisiones.

Una política global de participación tendría que ver con la puesta en práctica de los principios de honestidad, sinceridad y transparencia en la gestión pública y orientarse en la transición desde formas verticalistas de gobierno al aprendizaje de la co-gestión. Implica mecanismos específicos para hacer de estos principios herramientas que permitan su concreción. El derecho a la información y a ser consultado, el que las sugerencias y quejas sean escuchadas, el que se apoyen las actividades de la sociedad civil en la gestión de lo público, y otros muchos elementos cruciales para el ejercicio de una experiencia de participación de la población, requieren de la implementación de infraestructura, de la capacitación, del surgimiento de nuevas tareas de organización y seguimiento, de logística y seguimiento. Muchas de estas ya se encuentran en Reus inician formalizadas pero falta aun su integración con una visión de conjunto dirigida a poner en práctica una política de participación, bastante esbozada en sus vertientes teóricas.<sup>3</sup>

El valor de los elementos vertidos consiste en que señalan ejes críticos de acción así como pautas de relación vinculadas a las expectativas y conceptos de los actores y sectores aquí abordados. Su relevancia estriba en que iluminan áreas y temas que debieran considerarse en la tarea de implementar tanto una política global como estrategias concretas respecto al tema de la participación en el caso de Reus. Indican que hay aspectos de derecho a la información, de transparencia administrativa, de descentralización, de acercamiento cara a cara con los ciudadanos, de gestión de quejas, de eficientización y democratización administrativa, que dependen del propio consistorio. Otros aspectos se refieren a la inclusión de la ciudadanía en la planeación, el monitoreo y evaluación de acciones y necesidades, los planes y programas, de consulta ciudadana e involucramiento en procesos de toma de decisiones, de la participación en formatos específicos del tipo de los consejos ciudadanos o los núcleos de intervención participativa, y que dependen de la facultad de incorporar a la población mediante estrategias adecuadas. Todos estos son aspectos tematizados, con mayor o menor intensidad, por nuestros entrevistados y que consideramos deben ser tomados en cuenta para el diseño de una política de participación en Reus. Así se desprende, por ejemplo, de considerar que si bien la gestión de quejas ciudadanas y la proximidad física en los barrios no son estrictamente ejemplos de participación ciudadana, ciertamente señalan áreas del quehacer político y administrativo que están siendo descuidadas según la percepción de los ciudadanos, a pesar de que el *Ajuntament* cuenta ya con dos estrategias específicas (la OAC y los centros cívicos). También hay que considerar en miras al diseño de estrategias los significados negativos que los actores entrevistados asocian al concepto de participación. El panorama señala la necesidad de abrir un proceso de diálogo y consenso sobre lo que se entiende por participación en un nivel práctico y operativo, incluyendo la debida difusión y capacitación a la ciudadanía en general sobre lo que implican las políticas y estrategias de participación y especificando cómo puede accederse a ellas.

Cualquier política participativa debiera reflexionar previamente sobre los límites que la clase política y el sector técnico de *Ajuntament* están dispuestos a negociar antes de definir en que áreas de la gestión de lo público que se realiza desde la corporación resultaría conveniente y deseable introducir estrategias de participación y relación con la ciudadanía, tanto con la organizada como la no organizada. El presente estudio nos ha indicado apenas la complejidad y diversos grados de competencia técnica que asume la gestión pública, así como las reticencias por parte de los sectores técnicos y políticos por ceder áreas de la gestión pública, especialmente en la toma de decisiones, que consideran propias de su autonomía profesional o competencia política. Aunque el reglamento de participación ciudadana de 1987 establece ya las atribuciones de los órganos de participación, así como criterios de inclusión, en la práctica los consejos de distrito no lograron subsistir más allá de su primer impulso debido según algunos de nuestros informantes a varios factores, entre ellos, la indefinición de límites respecto al alcance de estos consejos. En el caso de los consejos sectoriales, la complejidad de la gestión en cada uno de los sectores amerita de

una evaluación específica para revisar la experiencia en cada uno de los consejos sectoriales vigentes. En principio, los límites de la participación ciudadana son un asunto de cultura política pero bajo ciertas condicionantes técnicas. La ciudadanía debería ser capaz de decidir sobre "todo aquello que afecte sus vidas de un modo o de otro", como nos manifestó un regidor entrevistado.

Definir cuales de las actuaciones se prestan a un modelo participativo y de qué modo sería deseable y factible la participación de los ciudadanos es un asunto que creemos está pendiente de discernir aunque esbozado en el presente trabajo de acuerdo a las expectativas de nuestros entrevistados, quienes delinearon diversos criterios que coinciden y complementan un concepto amplio de participación. Esta reflexión debe estar orientada tanto por aspectos técnicos como políticos. En el plano técnico por las limitaciones que supone una estrategia eficaz en términos de inclusión de determinado número de participantes, en el coste político de incluir o excluir a ciertos sectores como al hecho de que algunos de ellos estuvieran sobrerrepresentados a costa de otros. Implica una paradójica pérdida de poder-el de decidir- a la vez que restituye las bases de la legitimidad que son la base moderna del concepto de gobernabilidad. Conocer el marco global del proceso de toma de decisiones e identificar la pertinencia de introducir elementos participativos en las etapas pertinentes, considerando que no siempre resulta lo más adecuado en términos de efectividad. Desde la base de los actuales consejos sectoriales los límites de la participación son definidos previamente a las estrategias mediante el diseño vertical de su estructura, incluyendo la designación de los participantes, y de su funcionamiento, siguiendo la agenda del regidor. En los mecanismos de participación directa, la falta de información y la obsolescencia de varios de los procedimientos debido a la ausencia de consejos sectoriales, se unen al desinterés de la ciudadanía para dejar a criterio de los políticos cuales de las actuaciones son propicias para ser confrontadas en modelos participativos.

Los contenidos que una administración municipal puede incluir en una política de participación o en determinadas estrategias concretas de participación ciudadana constituyen en realidad el punto crítico del tema y expresa en forma muy concreta el nivel de cultura política de una ciudadanía. Para el caso de Reus la apatía de buena parte de la ciudadanía puede ser entendida con la misma óptica de la administración pública cuando ésta concerta o subroga ciertos servicios. Ciudadanía que no se interesa por lo tanto sobre el tema de participar más allá de sus estrictas obligaciones familiares y laborales y que considera que con acudir a votar, o no, ya ha hecho mas que suficiente por el tema, los asuntos de gobierno no les competen ya que han "subrogado" la gestión en los representantes políticos. Sin embargo, estos mismos ciudadanos no dudan en participar en momentos coyunturales y bajo formatos a veces conflictivos o que dañan la imagen pública de la administración. En cambio para otros, que participan o no en estas u otras maneras informales o que suelen estar organizados, los contenidos de la participación rebasan el ámbito personal o vecinal para extenderse a campos mas globales y entendiendo en forma mas activa e informada la vida como una labor política. Para estos, la participación debería no solamente tener el carácter de formato de consulta o diálogo sino ser resolutivo. Los temas objeto de la participación oscilan en todo caso entre el derecho a ser consultado en todas aquellas decisiones que afecten en forma directa a un ciudadano o colectivo de ciudadanos, y una forma de gobierno participativo que se relaciona más con la "democratización de la democracia" y que invoca por una participación sistemática, directa o a través de la representación de la ciudadanía en todas las áreas de gobierno. En todo caso, los contenidos de la participación son la expresión de la relación entre el sector político y el sector ciudadano, por lo cual es de suponer su naturaleza flexible y dinámica. En todo caso, requiere tener muy claro por parte de promotores y participantes qué tipo de decisiones son las que les competen como organismo ciudadano, evita conflictos y frustraciones.

Hablar de participación significa la necesidad de resolver una falta de relación.

las decisiones poseen cada vez más la necesidad del recurso técnico o porque no se cuenta con el tiempo o las personas capacitadas para conducir un proceso participativo. Denota la necesidad de un cambio de imagen sobre la clase política y el mismo *Ajuntament*, traducible en la apertura de

canales y quizás en el incremento o más bien el aprovechamiento de las relaciones humanas en directo. Es un asunto difícil de discernir pues aparentemente expresa tensiones supuestas entre un mundo comunitario local y un mundo urbano globalizado y que sería el que se concreta en el nivel técnico y político, separado de los ciudadanos por mecanismos administrativos y de poder. En Reus, una ciudad de tamaño intermedio, sin embargo, ambos mundos han coincidido no solamente ahora sino que son de remota factura histórica, como también lo son las experiencias de participación de los ciudadanos en la gestión de lo público. La falta de relación que los ciudadanos actuales manifiestan se relaciona con una falta de presencia de los políticos y funcionarios de las actividades de los barrios o de las asociaciones, pero también en los problemas que sienten para ser escuchados tanto en demandas personales como colectivas. También se relaciona con la percepción de que los de la corporación "van a su aire" y que no cuentan con el derecho a ser consultados. Mas que diferencias conceptuales, lo que los ciudadanos ven como brecha ilustra una gama de aspectos centinela donde se concreta una visión general sobre la administración pública y lo lejos que está de seguir una política de participación. El carácter de consulta o de resolución de estos ejercicios de debate deben ser vistos a la luz del ámbito legislativo, donde se concretan las competencias de los formatos de participación, aún cuando estos merezcan ser actualizados. Sin embargo, la existencia de un espacio de deliberación donde los ciudadanos interesados puedan manifestar sus sugerencias y quejas, solicitar más información, dialogar con los responsables de la formulación de políticas, constituye un eje primordial de lo que sería una política de participación. Las condiciones para una democratización deliberativa de la vida municipal incluyen no solamente la suficiente apertura y voluntad política para permitir que los adversarios puedan debatir las proposiciones del Ejecutivo sino la creación de los medios y formatos adecuados.

El diseño de las estrategias de participación particulares dependerá desde luego del nivel en que estas se planeen pues los aspectos que habrá que considerar varían mucho dependiendo de las estrategias. Existe un amplio abanico de formatos participativos adoptados para servir como instrumentos de intervención de la población en toma de decisiones que ya han sido utilizados en sistemas políticos que buscan legitimación a través de mecanismos democráticos. Formatos como la investigación participativa, los referendums, las consultas ciudadanas, la encuesta de opinión deliberativa, los jurados populares, los comités o consejos ciudadanos, las estructuras vecinales, los foros de discusión, los grupos de consenso, la teledemocracia, los núcleos de intervención participativa (Font 1999) requieren cada uno de un acopio diferenciado de recursos y habilidades que atañen cubrir los diversos aspectos contenidos en un proceso participativo. En todos, lleva a determinar críticamente que actores han de participar en la detección de problemas y necesidades, la elaboración de propuestas, el establecimiento de prioridades, la concertación de acciones y recursos, planificación, toma de decisiones y seguimiento de las actividades. Examinar en qué momentos y en qué aspectos de la planificación y la programación intervienen los ciudadanos. Cómo y en qué participan los ciudadanos o sus representantes a la hora de priorizar problemas y necesidades, la elaboración de planes de acción, la ejecución de las actividades y tareas, el monitoreo y la evaluación.

Respecto a la dinámica y naturaleza del proceso participativo implica el diseño de las estructuras o formatos de participación adecuadas. En las existentes, como los *Consells Sectorials* y los *Consells d'Administració* de los Institutos y Empresas Municipales implica la revisión de su estructura y funcionamiento, sus criterios de inclusión y de participación en las diferentes fases y procesos que conllevan las respectivas actuaciones y políticas públicas. ¿Se otorga y exige el suficiente nivel de información adecuado para que los participantes tengan un control sobre el proceso?, ¿Cómo se ejerce la toma de decisiones?, son preguntas que quedaron pendientes en este estudio y que forman parte central de un ejercicio de evaluación de estas experiencias. Conviene a la par, revisar el tipo de organización, los rituales de interacción que se pretenden impulsar. Investigar previamente qué es lo que hay que hacer para que la población participe. Por su forma y objetivos es crucial que los participantes en las experiencias puedan decidir sobre la composición

del grupo y comprueben que sus aportes transforman la realidad, algo que según nuestras escasas observaciones pocas veces se consigue en estas y otras experiencias participativas emanadas de la municipalidad.

Merece también el diseño de una estrategia de información sobre la gestión y actividades del sector en el que se implementen estrategias de participación ciudadana. Resolver los problemas de acceso público a la información por parte de la ciudadanía y personal técnico y político del *Ajuntament*. El modo de integrar el derecho a la información dentro de una política participativa amerita, en su sentido más global, por determinar cual información es la pertinente y por implementar los mecanismos de acceso mas adecuados al público en general. En el momento actual existe una abundante gama de datos y de información en materia de comunicados, resoluciones, presupuestos, informes y recursos disponibles a nivel municipal que son prácticamente inaccesibles aún para quienes trabajan en el *Ajuntament* e incluso difíciles de conseguir para los del sector político. En un sentido mas concreto, implica dotar de la información sectorial o territorial pertinente a los involucrados en experiencias municipales de participación. En todo caso requiere considerar que además de la información puesta a disposición por el sector técnico y político habrá demandas concretas de información que habrá que garantizar más allá del regidor en turno. Respecto a los mecanismos de acceso hay que comentar que el hecho de ofrecer una mayor cantidad de información no redundaría necesariamente en una mejor infraestructura para la participación ciudadana. Hay que partir del hecho de que una estrategia de información eficaz tendrá que lograr captar el interés de una ciudadanía desconfiada y apática. Probablemente la única manera de lograrlo es demostrando transparencia en la gestión a través del uso de los variados recursos de comunicación con los que se ya se cuenta a nivel municipal y que aquí resultaría laborioso describir. El uso democrático de los medios de comunicación significa su capacidad para ser utilizados como mecanismos de diálogo y debate, lo cual solamente puede lograrse en la medida en que una institución se permita el riesgo de exhibir con transparencia sus mecanismos de gestión. En lo concreto se traduce en el hecho de que el ciudadano cuente con información pertinente sobre la forma en que se toman las decisiones en el nivel municipal. Implica un amplio abanico de acciones comunicativas en los diversos formatos ya existentes. El uso de TV-Reus para el debate entre autoridades y ciudadanos, el uso de la página Web para dar a conocer las actas de reuniones del Pleno municipal, una página pública de quejas, el uso de chats para la discusión entre ciudadanos y regidores, la implementación de un centro de información al ciudadano, el uso de intranet para la comunicación al interior del consistorio, la promoción de medios impresos, la inclusión de los barrios para la difusión de los eventos municipales, los debates radiofónicos, la comparecencia de funcionarios en reuniones públicas, etc. Son todos ellos mecanismos a través de los cuales se puede fomentar la participación y favorecer la proximidad del consistorio con la ciudadanía.

Comprender que el concepto de participación en la gestión de lo público tiene numerosas acepciones debido a que dentro de este término se agrupan una serie de canales y actividades que se traducen en una nueva relación entre ciudadanía y gobierno y que atañen en su vertiente democrática a un cambio desde formas verticalistas de gobierno a diversas estrategias de co-gobierno en lo que aquí hemos venido llamando la "gestión de lo público" y que atañen directamente a ceder soberanía por parte de la clase política. Implica considerar y apoyar los esfuerzos civiles, reconocer su labor, trabajar en forma conjunta o integrada, asumir compromisos y responsabilidades por parte de las diferentes entidades públicas, privadas y ciudadanas que coexisten en una red social de instituciones. La pérdida de poder por parte de la clase política y los sectores técnicos se compensa con las ventajas que otorga el pluralismo de visiones a través de su inclusión en el marco de observación y acción, necesarios tanto para el ejercicio político como administrativo. Uno de nuestros hallazgos en este tenor equivale a destacar la importancia que en esta tarea mantiene un ámbito como el de los ciudadanos organizados, el cual complementa y compite, negocia y crea resistencias y colaboraciones con los esfuerzos que otros sectores realizan

en materia pública, como corresponde en este caso a la gestión gubernamental municipal y a las acciones del sector privado en Reus. Considerar los esfuerzos civiles implica, además el reconocimiento del interés por participar por los ciudadanos no organizados y el disponer medios y recursos para apoyar su participación.

Otro asunto pertinente para una política municipal de participación lo constituye la democratización del propio consistorio tanto en sus estructuras políticas como técnicas. Sobre todo para los técnicos entrevistados, y buena parte de los políticos, la eliminación del autoritarismo, el centralismo, la discrecionalidad, es una de las premisas de lo que debería ser el nuevo estilo de gobierno y que, según nuestros entrevistados más críticos, ha de involucrar el funcionamiento interno del *Ajuntament*. Ante todo, amerita la creación de un sentido de pertenencia a la corporación por parte de los técnicos, que les permita a su vez ejercer un nuevo modelo de relación con la ciudadanía basada ya no en el esquema del ciudadano-cliente o beneficiario de servicios municipales. Comprende el asumir un enfoque en el que se considere a los funcionarios y técnicos co-partícipes de un proceso de co-gobierno donde la ciudadanía participa. Quizás es la parte más difícil de conceptualizar y solucionar dado que la fuerza de la tradición burocrática y verticalista no está enraizada solamente entre el sector técnico, que tiene como *modus vivendi* la gestión pública, sino también en el sector político que considera que el ejercicio de la gestión es un privilegio ganado a pulso en donde la toma de decisiones en el ámbito respectivo no es objeto de negociación, lo que da origen a la existencia de varios "reinos de taifas" al interior del consistorio.