

Buenas prácticas para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito municipal

El equipo de Grupo RED sistematiza en este documento buenas prácticas para la promoción de la participación ciudadana, extraídos de la experiencia de Planes Municipales de Participación (Diputación de Badajoz, AIDL, proyecto ROT, 2011), en el ámbito institucional local.

El documento refleja los resultados más relevantes del proceso de desarrollo de Planes Municipales realizados en 32 localidades de la provincia de Badajoz, menores de 3.000 habitantes. Y ofrece una información participada y rigurosa para orientar actuaciones en la gestión de la participación en los asuntos públicos locales.

El Concepto de Buenas Prácticas del que se parte

Consideramos buena práctica aquella experiencia que basándose en planteamientos de diseño y desarrollo estratégicos y de trabajo en red, supone una buena experiencia de transformación social, en el ámbito del diseño de los planes municipales de participación en municipios de menos de 3.000 habitantes. Y responde de forma adecuada a criterios e indicadores de innovación en la gestión municipal participada por la ciudadanía, transferibilidad, participación, sostenibilidad, satisfacción de necesidades y generación de redes sociales.

Son referentes indispensables los 32 municipios a los que se ha ofrecido la asistencia técnica, el proceso seguido, los diagnósticos participativos realizados y sus compromisos de desarrollo de los planes municipales.

Proceso seguido:

- 1.- Aprobación del proceso del Plan por el Pleno Municipal.
- 2.- Investigación-diagnóstico de la participación en los municipios, de la

situación, demandas y propuestas en materia de participación en la gestión municipal.

Recogida de información para el diagnóstico de los mecanismos y procedimientos municipales en materia de participación. Sistematización de la información y propuestas recogidas y análisis de datos del diagnóstico.

3.- Jornadas de Formación y Análisis Colectivo, donde se analiza la trayectoria y futuro de la Participación Ciudadana, así como las dificultades, necesidades y retos de la misma en la localidad.

Con la participación de agentes institucionales y técnicos.

4. Difusión, concienciación y formación sobre democracia participativa.

Sesiones de concienciación sobre participación y planes municipales a cargos políticos y técnicos de los ayuntamientos y con la ciudadanía.

5.- Creación del Foro Deliberativo sobre Participación Ciudadana, destinado a la ciudadanía organizada y no organizada, cuyo objetivo ha sido valorar las opiniones de la ciudadanía y escuchar sus recomendaciones en relación con el diagnóstico y con las distintas formas de participación.

6.- Las Jornadas de Devolución de Resultados han supuesto la oportunidad de devolver a la ciudadanía implicada los resultados obtenidos en el proceso de elaboración del Plan y permitir un debate sobre los aspectos claves y la futura aplicación del Plan.

7.- Elaboración del documento o carta compromiso del Plan Municipal de Participación.

A partir del trabajo realizado, se recomienda continuar con:

8.- Aprobación del Plan Municipal de Participación Ciudadana y del correspondiente Plan de Acción por parte del Pleno Municipal y firma del Certificado de Acuerdo del Plan Municipal de Participación.

9.- Desarrollo de los instrumentos del Plan (Reglamento de Participación Ciudadana teniendo como referencia el de la FEMP; Consejo, Foro o Comisión de Participación Ciudadana, Consejos Sectoriales, Comisiones, presupuestos participativos, etc...).

10.- Establecer los indicadores y herramientas de seguimiento y evaluación locales del Plan Municipal de Participación.

11.- Divulgación y comunicación del Plan a la Ciudadanía. Inicio de la campaña de comunicación para la difusión del Plan.

12.-Desarrollo del Plan e incorporación de las propuestas en la Gestión Municipal.

Proceso de coordinación inter-áreas para la implementación, seguimiento y evaluación de las medidas que se vayan incorporando.

Buenas prácticas

1.- El uso de metodologías participativas durante el proceso de desarrollo y ejecución del Plan.

Definición de proceso participativo.

A los efectos del Reglamento de la FEMP se entiende por proceso participativo aquel que de manera integral contempla las fases siguientes:

a.- Fase de información, mediante la cual se trata de difundir al conjunto de la ciudadanía afectada la materia o proyecto sobre el cual se pretende la participación, utilizando las técnicas metodológicas pertinentes.

b.- Fase de debate ciudadano, mediante la cual y empleando las metodologías adecuadas se promueve el diagnóstico, debate y propuestas de la ciudadanía.

c.- Fase de devolución, mediante la cual se traslada a las personas participantes y al conjunto de la ciudadanía el resultado del proceso.

Utilización de metodologías participativas.

El programa de actuación municipal preverá cada año, a propuesta del/la alcalde/sa, o del Consejo Local, qué proyectos se impulsarán mediante estas metodologías. Los resultados de estos procesos serán recogidos cada año en una memoria de evaluación.

2.- Seguimiento y evaluación del proceso.

Se recomienda la realización de una evaluación conjunta del proceso participativo del Plan 2010-2011-2012, por parte de la ciudadanía y del Ayuntamiento, con el fin de lograr un proceso de mejora continua, de cara a siguientes ediciones del Plan.

Periódicamente se facilitarán datos sobre la ejecución de las actividades previstas a los agentes implicados, a través de una Comisión Transversal.

Como respuesta a las demandas ciudadanas realizadas durante el proceso de trabajo colectivo se identificarán varios niveles de evaluación:

La evaluación de los compromisos que establece la aprobación del Plan.

La evaluación de las acciones desarrolladas (estableciendo mecanismos e indicadores de evaluación de las acciones del Plan).

3.- Difusión, conciencia y transferencia de resultados.

Incorporar a lo largo de todo el proceso distintas iniciativas en materia de difusión que buscan la visualización del proceso; como la elaboración de materiales explicativos del Plan, acercar territorialmente al tejido asociativo el proceso y presencia en distintos medios de comunicación,

etc. (plataforma web de comunicación y transferencia de resultados, dípticos, boletines, sesiones informativas, radio local, TV local, foros y encuentros...).

4.- Información sobre la participación en sesiones grupales.

Reflexión sobre las distintas formas de participación en la localidad, partiendo de la base de que la ciudadanía no tiene un conocimiento exhaustivo sobre la materia a tratar. Uno de los objetivos es facilitar a los participantes una aproximación a diversos temas relacionados con la participación desde posiciones diferentes, de tal manera que cuando se plantea la discusión la ciudadanía haya podido ya debatir sobre otras cuestiones relacionadas a la valoración que hay que realizar.

Los aspectos básicos sobre los que hay que trabajar:

1. La participación ciudadana en la localidad.
2. Cómo se puede participar.
3. Mecanismos y órganos de participación.
4. Otras formas de participación.
5. ¿Participa la ciudadanía en la localidad?

La selección de participantes:

Es recomendable que representen a toda la ciudadanía: asociada y no asociada, de diferentes edades, niveles formativos, géneros,...

La selección debe hacerse por parte de referentes técnicos, institucionales o sociales de referencia en participación, conocedor de la realidad local y buscando la mayor representatividad y objetividad en las aportaciones que puedan realizar.

Dinámica de las sesiones:

Articularlo en torno a varios bloques y favorecer el trabajo en grupo y el debate en plenario. El papel de la persona dinamizadora es fundamental, para dirigir bien el proceso y para que propicie la reflexión colectiva y la participación.

- La participación ciudadana en la localidad
- Los problemas para participar. criterios de participación
- Los instrumentos de participación ciudadana
- Priorización de los ejes e instrumentos de participación ciudadana

5.- Información escrita: el compromiso local por la participación y el catálogo de recursos e instrumentos para la participación.

El Reglamento o la Carta de Compromiso de Participación Ciudadana debe recoger los derechos que los ciudadanos y las ciudadanas de la localidad tienen en materia de participación, reflejando así en el ámbito municipal algunos de los derechos ya recogidos en la Constitución Española (participación, información, petición, reunión) y definiendo de manera concreta otros derechos de participación en los asuntos públicos (audiencia, iniciativa ciudadana, presentación de quejas, reclamaciones y sugerencias, intervención en las sesiones públicas municipales, consulta popular o referéndum) y derecho a la existencia de políticas públicas participativas (acceso y utilización de las tecnologías de la información y comunicación, fomento de las asociaciones, promoción de los derechos de participación).

Estos derechos representan la base sobre la que se fundamenta el sistema municipal para la participación de la ciudadanía local. Sin embargo, la práctica de la Participación Ciudadana requiere voluntad política, destreza técnica, planificación, y recursos humanos y materiales. Sin la combinación de estos elementos difícilmente se pueden conseguir resultados positivos, en el sentido de transformar la comunidad a mejor, a partir de la implicación ciudadana en la gestión de los recursos públicos.

El Reglamento como norma jurídica

No debe perderse de vista que un reglamento municipal de participación es una norma jurídica y como tal puede ser invocada ante los tribunales si se vulnera alguno de sus preceptos. Es decir, provoca la concreción de las obligaciones y responsabilidades municipales respecto de su contenido.

En tanto que norma jurídica se encuadra en nuestro ordenamiento,

razón por la cual debe respetar las normas de rango superior y las normas habilitadoras de las competencias municipales. Desde la Constitución a la Ley de Bases de Régimen Local, pasando por la normativa sectorial y los Reglamentos de desarrollo.

Si bien, el ámbito de la capacidad de auto-organización municipal es amplio no debe olvidarse que está enmarcada y condicionada por el conjunto del ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, un Reglamento Municipal no podría, hoy, crear un órgano de participación ciudadana cuyas decisiones sean vinculantes para el gobierno local, porque lo prohíbe el artículo 69 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del régimen local.

Otra característica del Reglamento y del marco competencial local es la imposibilidad de promover órganos de participación ciudadana con otras administraciones públicas competentes. Así, por ejemplo, si el Ayuntamiento de una localidad quiere promover un Consejo de salud para canalizar la participación ciudadana en esa materia no puede obligar a formar parte de ese Consejo a la Administración competente en materia de salud (atención primaria y especializada) que es la Comunidad Autónoma o el Estado.

Finalmente debe señalarse que el carácter de norma jurídica del Reglamento obliga a que su elaboración y aprobación deba seguir los trámites señalados en el procedimiento administrativo que, de alguna manera, fijan su contenido. Es decir lo hacen un poco más rígido que si se tratara de cualquier otro instrumento diferente.

Carta de derechos ciudadanos

Por Carta de derechos ciudadanos entendemos un conjunto de instrumentos, algunos que tienen carácter de norma jurídica, otros de proyecto, programa o plan de actuación, dirigidos a favorecer el ejercicio de los derechos ciudadanos para la participación (que incluiría además del derecho a la participación el de información, reunión y asociación, así como el sistema de garantías para su ejercicio).

Razones para la creación de la Carta

¿Qué ventajas tiene este sistema?

- Mayor claridad porque permite distinguir unos instrumentos de otros, los planes de actuación de las normas jurídicas.
- Mejor sistemática para una mejor interpretación.
- Mejor ubicación conceptual, en la línea de la Carta Europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad de Saint Denis del año 2000.
- Brevedad a favor de la inteligibilidad, comprensión y la facilitación de su lectura.
- Construcción gradual de su contenido permitiendo una mayor intervención social y una mejor adecuación a las necesidades y a los cambios.

Puede tener como inconvenientes la dificultad de encontrar lo que se quiere o la sensación de que pueden faltar cosas mientras se va llenando su contenido.

Posible contenido de la Carta o Reglamento de Participación Ciudadana.

Reglamento de participación ciudadana

Recordemos que el Reglamento no constituye derechos, los derechos ya vienen proclamados o reconocidos en la Constitución. El Reglamento lo que hace es habilitar los canales más adecuados para su mejor ejercicio. No obstante, no está de más que el Reglamento tenga un carácter pedagógico e informativo y por tanto en una primera parte deberían recogerse o compilarse esos derechos ya existentes.

Se adjunta un modelo de Reglamento - tipo:

Plan de información y comunicación

Medios de comunicación locales: prensa, radio, tv, boletines,

agendas...
Paneles electrónicos.
Página web.
Atención personal, telefónica.
Asesoramiento, orientación (Oficina Atención Ciudadana, Oficina Municipal de Información al Consumidor, Información juvenil...).

Plan de promoción del asociacionismo

Conceptualización del hecho asociativo.
Líneas de apoyo: económico, infraestructural, asesoramiento...
Intervención en la organización municipal y en la elaboración de políticas públicas.
La declaración de interés ciudadano.

Plan de usos de los equipamientos municipales

Cesión de espacios para reunión y/o para actividades.
Gestión compartida de equipamientos sociales, culturales, deportivos.
Regulación de usos de los equipamientos.

Plan para la mejora de la convivencia y/o el civismo

Mediación comunitaria y/o intercultural.
Programas específicos en escuelas y asociaciones.

Reglamento de funcionamiento de los órganos territoriales

Reglamento de funcionamiento de los órganos sectoriales

Procedimiento de elección/selección de los representantes del Consejo de Ciudad

Sistema de defensa de los derechos ciudadanos

Información
Orientación
Asesoramiento
Protección
Garantías
Medios de defensa:

De orden interno: OAC, OMIC, Procedimiento quejas y reclamaciones....

De orden externo: Defensor del ciudadano

Poder judicial

Los Ayuntamientos deben disponer de diferentes instrumentos y cauces de participación, complementarios entre sí, que proporcionen información municipal, posibiliten la consulta ciudadana y, en su más alto nivel, corresponsabilicen a la ciudadanía en la toma política de decisiones.

6.- Incorporar criterios de actuación integrales para una participación ciudadana en clave de futuro, real y efectiva.

- Sostenibilidad. Optimación de recursos y austeridad.
- Transversalidad y corresponsabilidad.
- Enfoque de género.
- Trabajo en red.
- Participación.
- Fomento de las Nuevas Tecnologías.
- ...

7.- La utilidad/aplicabilidad del Plan Municipal de Participación Ciudadana.

Mejorar la organización municipal y hacerla más permeable a las iniciativas ciudadanas y favorecer la estructuración y consolidación del tejido asociativo, así como el interés por la ciudadanía al intervenir en la mejora de su localidad.

La Carta Ciudadana ayuda a clarificar, difundir y utilizar los medios adecuados para el mejor ejercicio de los derechos ciudadanos de información, consulta, asociación, reunión y participación.

La promoción y elaboración de un plan para el fomento del asociacionismo a fin de facilitar instrumentos que mejoren la estructura y la actividad de las asociaciones de la localidad y fomenten la

incorporación e implicación de más personas en el tejido asociativo.

La elaboración de un plan de comunicación para regular el funcionamiento de los medios de comunicación locales de titularidad municipal y su coordinación para garantizar una mejor información ciudadana.

La elaboración de un Plan de usos de los equipamientos cívicos, sociales, culturales y deportivos para facilitar el mejor ejercicio de los derechos de reunión, asociación y participación.

La promoción de las actuaciones necesarias para facilitar el ejercicio de los derechos de información, consulta, reclamación y participación en los organismos autónomos y en las empresas públicas municipales.

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

- Planes Municipales de Participación.
Diputación de Badajoz, Área de Igualdad y Desarrollo Local, Proyecto ROT (Red de Observatorios Territoriales). 2011.
- Reglamento-tipo de participación ciudadana.
Aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 26 de abril de 2005.
- Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Informes y Monografías. Foro deliberativo sobre la participación ciudadana en Córdoba. IESA. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. Junta de Andalucía. 2007.

Marisa Lozano (Grupo RED y ACUDEX)

***“Buenas Prácticas para la Promoción de la Participación Social
en el Ámbito Municipal”***

Planes Municipales de Participación, Proyecto ROT
Área de Igualdad y Desarrollo Local, Diputación de Badajoz (2011-12)