



LA PARTICIPACIÓN COMO FACTOR DE FRACTURA SOCIAL, ¿PARTICIPACIÓN ES DECISIÓN?¹

Josep María Pascual Esteve

Doctor en Sociología. Director de Estrategias de Calidad Urbana España

Resumen:

El artículo analiza la **participación ciudadana** en las políticas y proyectos públicos de ámbito urbano y local fundamentalmente. Se señala que la gran mayoría de los sistemas de participación, al contrario de lo que pretenden, conllevan retraimiento de la ciudadanía e incluso **fractura social**, al no tener en cuenta el diseño de la participación la complejidad social de nuestras ciudades. También se describen mecanismos perversos que son utilizados para conseguir la legitimación de proyectos mediante una participación directa, aunque minoritaria de los sectores ciudadanos implicados. El artículo finaliza planteando que la participación puede ser un excelente instrumento de **cohesión social**, si se enfoca hacia la **identificación de los intereses legítimos** de los diferentes actores y sectores de la ciudadanía, y de una manera explícita, abierta, rigurosa y flexible se persigue el desarrollo de políticas que **articulen las diferentes necesidades e intereses** en torno a objetivos de desarrollo humano y sostenibles.

Palabras clave:

participación ciudadana, fractura social, cohesión social, ODS.

¹ El presente artículo es la parte esencial del capítulo 9 del libro de Pascual, J.M., 2020, *Las paradojas de la gobernanza: la gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*, Ed. Hacer, Primera edición. Barcelona.

**Abstract:**

The article analyses **citizen participation** in urban and local public policies and projects. It points out that most participation systems, contrary to their intentions, lead to citizens' disengagement and even **social fracture**, because the design of participation does not take into consideration the social complexity of our cities. It also describes perverse mechanisms that are used to achieve the legitimisation of projects through direct participation, albeit minority, of the citizen sectors involved. The article concludes by stating that participation can be an excellent instrument of **social cohesion** if it is focused on **identifying legitimate interests** of different actors and sectors of the citizenship. And in an explicit, open, rigorous, and flexible approach to the development of policies that **articulate different needs and interests** around human and sustainable development objectives.

Key words:

citizen participation, social fracture, social cohesion, identifying legitimate interests, SDO.

Sumario: I. La participación no puede plantearse como decisión sobre políticas y proyectos públicos: genera descohesión y, en no pocos casos, decepción, perplejidad y abstención. II. La participación como instrumento de cohesión social y buen gobierno. III. La gestión de la participación en la buena gestión de los conflictos. IV. Bibliografía recomendada sobre gobernanza y políticas pú

“El referéndum quería ser un instrumento de acercamiento, y se ha convertido en el símbolo del alejamiento de las preocupaciones de los ciudadanos”²

Jordi Hereu, alcalde de Barcelona (2006-2011)

La participación significa, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), entrar junto con otros en un asunto o negocio o compartir la opinión, sentimientos o cualidades con otra persona. Es decir, tiene un significado que se relaciona directamente con cohesión, pero tal como se plantea el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas acostumbra a ser un factor de descohesión social. Se acostumbra a ensalzar la participación cuándo un partido está en la oposición y le acostumbra a ser incomoda cuándo, dicho partido, ejerce las funciones de gobierno.

De las múltiples formas de participación en los asuntos públicos, me refiero en este capítulo, a la participación en la elaboración de las políticas públicas, y muy particularmente en la participación del conjunto de la ciudadanía en las mismas.

I. La participación no puede plantearse como decisión sobre políticas y proyectos públicos: genera descohesión y, en no pocos casos, decepción, perplejidad y abstención.

De los factores que inciden en que la participación ciudadana sea un factor de descohesión social, el más general, importante y paradójico es entender la participación como decisión de la ciudadanía en relación con las políticas o proyectos públicos.

Decisión, se entiende fundamentalmente votación afirmativa o negativa, en una consulta popular sea esta presencial o electrónica con la voluntad u obligación moral explícita de considerarla vinculante por parte del gobierno. La respuesta binaria, el “sí” o el “no”, lógicamente divide a la población, pero no resulta problemática si se dan dos condiciones: la primera, que exista una alta participación, la segunda que el resultado tenga una gran mayoría favorable, cercana al 65-70% o más. Pero este tipo de consultas en general no tienen estas características y, lo que es más grave, se acostumbra a plantear la consulta decisoria en temas que son de alta complejidad técnica y conflictividad en la ciudad. Es este tipo de consultas vinculantes son las que generan fractura entre la ciudadanía, se dividirá la ciudadanía en dos segmentos divididos sin vinculaciones entre ellos, lo que constituye un factor de descohesión social.

Pero hay otra razón estructural tanto o más importante, estamos avanzando hacia sociedades cada vez más complejas, es decir incrementan las variables que segmentan a

² La Vanguardia 6/5/2010.

la población en un número mayor de clases sociales, de tipos de familia, de opciones religiosas, e ideológicas en general. Esto significa que cada vez es más difícil ante un programa o proyecto público resumir la opción en términos binarios de sí o no. Sí se plantea de esta manera se produce cada vez más una gran decepción puesto que existen una pluralidad de situaciones que no pueden ser consideradas y mucho menos articularse en una respuesta binaria.

Una sociedad compleja exige hacer consultas diferenciadas y en profundidad a los distintos actores implicados en una política pública, y a los sectores previsiblemente más beneficiados y perjudicados, para poder presentar un proyecto que pueda ser ampliamente compartido o que agrupe una amplia mayoría.

Es muy importante tener claro que sólo existe la ciudadanía, si tenemos en cuenta a un colectivo que tiene derechos y deberes. Sociológicamente no existe la ciudadanía, existen ciudadanías. Pensar, en una ciudad compleja, que la opinión mayoritaria con una débil mayoría o con una baja participación es la opinión de la ciudadanía es una entelequia descohesionadora.

Otro gran error consiste en presentar a consulta decisoria, proyectos de gran complejidad técnica que resultan de difícil comprensión y opinión por parte de la mayoría de la ciudadanía lo que retrae la participación en una consulta.

Estos tres errores se cometieron en el denominado referéndum de la Diagonal (fue legalmente una consulta con el compromiso del gobierno de seguir el resultado de la misma) promovido en el año 2010 en Barcelona por parte del gobierno del alcalde Jordi Hereu. Los errores que llevaron a que la participación sólo fuera del 12% y tuviera un rechazo del 79% de los ciudadanos que optaron por la denominada opción C que expresaba el rechazo a las dos alternativas planteadas por el gobierno municipal. En efecto:

Se planteó un tema de movilidad por la Diagonal de alta complejidad técnica y que no era del interés de toda la ciudad.

- Se propusieron tres alternativas: dos proyectos de movilidad municipal y otra que señalaba que ni uno ni el otro, ganó este como se ha señalado debido a que canalizó el descontento ciudadano en una época en que la crisis social y económica de la ciudad era intensa.

- En tercer lugar, el ayuntamiento perdió la consulta porque no hizo aflorar la opinión de los actores que podía ser favorables, y se movilizó, de manera autónoma, el único actor que realmente percibía que podía resultar perjudicado en relación con los dos proyectos: el sector del taxi. Los actores que podían estar interesados no se movilizaron, haciendo una vez más realidad el consejo que Maquiavelo dio al Príncipe: no sólo te preocupes de los que están en la plaza protestando por tus leyes, ten en cuenta tan bien los que están de acuerdo con ellas, y se quedan en casa³. El gobierno de Barcelona no movilizó o no dio los canales de expresión adecuados a los nuevos actores.

³ Ver el libro de Maquiavelo, N. **El príncipe**, especialmente el capítulo 8.

En este caso, no ocurrió fractura social porque no se dualizaron los resultados de la consulta, que es lo que acostumbra a ocurrir, en esta ocasión el tema interesó tan poco que sólo movilizó a los partidarios del rechazo, que acostumbran a ser los primeros en movilizarse. La consulta sin embargo no cohesionó a la ciudad, como hubiera sido el deseo del gobierno que cayó en la falacia de que la participación cohesionaba, sino como bien señaló, y de manera muy sincera, el entonces su alcalde Jordi Hereu, sirvió para constatar el alejamiento del gobierno municipal de las preocupaciones de la ciudadanía.

El planteamiento de la consulta del 2010 fue sin duda honrado en su planteamiento y desarrollo, pero en no pocas ocasiones las consultas decisivas, denominadas habitualmente como referéndums, son objeto de fácil adulteración y su tratamiento acostumbra a ser arbitrario, como veremos seguidamente. Antes, estimo necesario señalar que la consulta ciudadana es del todo interesante, desde el punto de vista de la cohesión social, cuando se dan las siguientes condiciones: (1) ha existido una escucha previa y (2) se ha elaborado posteriormente un proyecto que vertebraba efectivamente los intereses legítimos de la mayoría de actores en presencia y sectores potencialmente beneficiarios de la medida, y (3) representa un proyecto estratégico con carácter innovador para el conjunto del municipio (un cambio en el sistema de movilidad, despliegue de infraestructura verde, nuevos usos de las zonas portuarias, etc.) de este modo se pretende certificar el apoyo ciudadano para un proyecto que va a cambiar la vida cotidiana de la ciudadanía y el futuro de la ciudad.

Señalaba que las consultas decisorias son altamente *vulnerables* a la *arbitrariedad* y a la adulteración. La arbitrariedad es consustancial en gobiernos locales que convierten la consulta ciudadana decisoria en su sistema de participación privilegiado. Es evidente que ningún gobierno local quiere plantear una consulta si cree que va a perder, y esto hace que los temas con previsiones poco claras no se presenten a consulta. Se genera de este modo una gran contradicción en el sistema de participación y una fuerte perplejidad ciudadana que pronto se da cuenta que la retórica de proximidad y de querer contar siempre con la participación de la ciudadanía es falsa.

Pero resulta sorprendente saber que las consultas ciudadanas pueden ser fácilmente *adulteradas* para favorecer la aprobación de temas de interés del gobierno y silenciar a los grupos de la oposición. El procedimiento para utilizar no es complicado, se utiliza a una asociación afín al gobierno y relacionada con la temática y se la subvenciona para que recoja el número de firmas necesarias, que fija el reglamento de participación, para convocar una consulta. El gobierno elabora la o las preguntas sobre un tema y generalmente ganará. Ganará debido a que la consulta no acostumbra a ser un tema de preocupación generalizada en la ciudad porque quizás ya le parece bien su funcionamiento en la ciudad, preocupa al grupo en el gobierno o sectores afines por diferentes finalidades, y al someterlo a consulta los que participan son los grupos interesados que, ya han sido previamente movilizados en la fase de petición de la consulta.

También acontece a la inversa. En procesos de amplia participación, pero desigual interés de la ciudadanía, como es el caso de los Programas de Actuación Municipal, grupos interesados de vecinos o grupos empresariales se organizan para lograr que su propuesta sea la más votada, aunque sólo interese a un grupo o sector reducido de la ciudad. Ante una pasividad generalizada los pocos que se movilizan por un interés

concreto ganan, y aunque el proyecto pueda ser considerado disparatado por su coste o el bajo retorno de la inversión consiguen la legitimidad de la participación ciudadana que ha difundido el gobierno local, que queda preso de su propia ideología.

Es también muy habitual organizar consultas para temas de interés de la ciudad en plataformas digitales para las que se requiere un número reducido de interesados. Estas, consultas tienen el defecto de que solo se entera el público objetivo que está interesado en la propuesta. Constituye un procedimiento de que “unos pocos se lo guisan y se lo comen” con lo que la mayoría de la ciudadanía no se percata del tema, aunque bien es verdad estos temas acostumbran a ser de escaso interés ciudadano. Este escaso interés ciudadano contrasta tanto con la publicidad que se acostumbra a dar a estas plataformas por parte de los ayuntamientos, como con la grandilocuencia de un falso discurso sobre el gobierno de proximidad con la ciudadanía.

Otra forma de organizar la participación sesgada sobre una política o un proyecto acontece cuándo no existe un análisis de los actores que intervienen en un tema, ni una identificación de los sectores ciudadanos que pueden ser beneficiados o perjudicados por dicho proyecto o política pública, y se utiliza un solo instrumento de participación, pongamos por caso una asamblea por supuesto decisoria a la que se convoca al conjunto de la ciudadanía, o a todo un barrio. Lo que acontece es que acostumbran a acudir a la convocatoria sólo una tipología de actores, los que están acostumbrados a participar en el modo de participación propuesto, y no asisten otros, por ejemplo, comerciantes, empresarios, personas con familiares a cargo, etc. no son muy propicios a acudir a dichas asambleas que además una persona es un voto. La participación, además decisiva, acostumbra a estar *sesgada*.

Así la participación ciudadana decisoria entendida muy a menudo como un instrumento de cohesión y buen gobierno acostumbra a ser todo lo contrario. No obstante, alejados de estos incorrectos e ideologizados planteamientos que son muy comunes en los ayuntamientos independientemente de su color político, la participación sí que es esencial para el fortalecimiento democrático y la gobernabilidad de la ciudad.

II. La participación como instrumento de cohesión social y buen gobierno.

En efecto existe otro enfoque a la participación, un nuevo paradigma, que da origen a no pocas metodologías e instrumentos de participación que generan cohesión social. Este paradigma se basa en los siguientes criterios:

- *El interés general de la ciudad es una construcción colectiva.* El interés general no viene definido por ninguna ley, está en todo caso marca los límites de los procedimientos para identificarlos, ni ninguna filosofía, ni los resultados de ninguna ciencia social. El interés general es la articulación de los intereses legítimos de la mayoría de los actores y sectores de la ciudadanía. La identificación de este interés general o interés compartido por la gran mayoría de actores y sectores de la ciudadanía en las estrategias urbanas y las políticas públicas es la mejor garantía para conseguir una amplia cohesión social.

Es de gran importancia que los procesos participativos en políticas públicas que afecten a colectivos que no tienen hábitos de participar en asuntos públicos, y muy

especialmente personas en situación de gran vulnerabilidad social se establezcan metodologías para poder identificar sus necesidades e intereses en la política pública. Una política que tiene que garantizar la cohesión contando con la opinión de todos implicados.

- *Nuestras ciudades son cada vez más complejas y heterogéneas*, es decir compuesta con más elementos y de naturaleza cada vez más distinta. Existen una gran variedad de variables que estructuran socialmente la ciudad, no es solo la distribución de la renta, sino también las desigualdades en la educación, al acceso a la cultura, al conocimiento, al capital social, el entorno de interacciones en los que se sitúan los individuos y grupos. Los valores que guían los comportamientos sociales y los ideales y objetivos a los que aspiran son cada vez más diferentes y líquidos. Tampoco existe una religión sino una pluralidad de religiones, y se distingue entre religión y religiosidad, etc. Por ello, buscar el interés general en una política pública, es una gestión de la complejidad y la heterogeneidad. Una gestión hetero-compleja, alejada de la simplicidad de los procesos participativos entendidos como decisorios.

- *Garantizar el interés o la necesidad es clave para la estabilidad*. Como decía Keynes a través de los intereses podemos alcanzar acuerdos, a partir de posicionamientos ideológicos sólo llegamos a situaciones conflictivas. Conflictos que no se sabemos de dónde vienen, ni a dónde van. En cambio, a partir de intereses concretos, aunque aparezcan como contradictorios y conflictivos podemos gestionar el conflicto para llegar a un acuerdo. Un buen acuerdo no puede pasar de “pies juntillas” en los conflictos haciendo propuestas genéricas que no abordan las bases de las situaciones de conflicto, es necesario gestionarlos, pero con medios de negociación relacional. Es decir, los que priorizan el fortalecimiento de las relaciones entre los actores de un conflicto. Téngase en cuenta que nos referimos a intereses legítimos desde el punto de vista legal y democrático.

Es muy importante tener en cuenta que no hay un solo proyecto para garantizar el interés es posible una pluralidad de proyectos, y entre ellos habrá los que permiten una mayor complementariedad para satisfacer necesidades y demandas de un mayor grupo de sectores de la ciudadanía.

- La participación no es sólo expresión de necesidades, e intereses. *La participación es compromiso de acción de la ciudadanía* en las políticas públicas y los proyectos que reflejan las necesidades e intereses en la gestión del cambio social en la ciudad. No se trata de participar solamente para dar ideas, recomendaciones o formular reivindicaciones, sino que se trata de que la ciudadanía haga ciudad responsabilizándose de llevar a cabo acciones bajo unos programas o proyectos compartidos que reflejen efectivamente

A partir de estos criterios el nuevo paradigma plantea los procesos participativos distinguiendo cuatro grandes fases. Escucha, Elaboración, Explicación, Ejecución (colaborativa) Por ello el nuevo paradigma puede denominarse de las 4 E.

- *Escucha*. Una vez identificados los actores que pueden facilitar o hacer fracasar una política pública, y también identificados los sectores beneficiados o perjudicados, se debe realizar una tarea de escucha activa de sus demandas e

intereses legítimos. para poder establecer los criterios de actuación de las estrategia, políticas o proyectos efectivos que pueda complementar al máximo los intereses en presencia.

Lógicamente se deben utilizar diferentes instrumentos de participación para poder conectar adecuadamente con las diferentes tipologías de actores, puesto que es necesario adaptar los instrumentos de participación a la idiosincrasia de cada uno de los actores que es diferente. Cuando se utiliza un solo instrumento o modo de participación para una política o proyecto, sólo caben dos posibilidades: o se está *utilizando la participación como medio de legitimación de decisiones ya tomadas*, o no se conoce bien los mecanismos de participación.

- *Elaboración.* A partir del conocimiento de los intereses y demandas, convertidos en criterios de actuación se elabora el proyecto o política intentando aglutinar respuestas a los intereses o demandas legítimas del mayor número de actores y sectores de la ciudadanía, a ser posible pudiendo tener grupos de contraste y asesoramiento de actores y de personal especializado.

Es esencial gestionar el proceso participativo de tal modo que no se demanden proyectos concretos, sino que se identifiquen las demandas e intereses a los que debe responder el proyecto. Siempre hay más de un proyecto posible para alcanzar un objetivo social, y por ello son las personas expertas, los equipos técnicos los que deben elaborar los proyectos en base a los intereses mayoritarios de los distintos sectores de la ciudadanía. Es absurdo que un proceso de elaboración e incluso decisión sobre proyectos técnicos se plantee en un proceso participativo. También es una insensatez que un proyecto para una ciudad que debe ser útil a la ciudadanía se elabore bajo los criterios de una persona o equipo por muy prestigioso que sea internacionalmente. Cualquier proyecto debe responder a los intereses de la gran mayoría de los actores y sectores de la ciudadanía implicados. Otro absurdo es comprometerse a que un proyecto solicitado directamente por la mayoría de los sectores de la ciudadanía implicados en el mismo se pueda aprobar directamente por el gobierno municipal, sin que a nivel técnico se disponga de un proyecto o proyectos que pueda hacerlos viables. La decisión es política, no técnica, pero siempre la factibilidad debe de ser avalada técnicamente.

- *Explicación.* Una vez elaborados los programas o proyectos que recogen la realización de los intereses y demandas de la mayoría de los actores y sectores de la ciudadanía implicados en los mismos, es preciso explicar y mostrar lo más importante: como han sido recogidas sus demandas en el proceso participativo, y gestionar las últimas recomendaciones o demandas en un proceso participativo. Una vez el proyecto estará listo para ser aprobado, y existen las condiciones para fomentar la implicación ciudadana en el desarrollo y gestión del proyecto.

- *Ejecución.* La ejecución de un programa o proyecto es el último paso. Ahora bien, la gran diferencia de ejecutar un proyecto seguido de un proceso participativo como el que hemos señalado es que puede ser un proyecto coproducido que articule los recursos económicos o humanos de distintos actores

Este enfoque a los procesos participativos, cuándo se aplica, cohesiona socialmente la ciudad, aglutina a la gran mayoría de actores y sectores en un misma política o proyecto de ciudad.

La complejidad social exige flexibilidad.

Para finalizar este apartado, no se puede dejar de denunciar la *insensatez* tan habitual en muchos gobiernos locales de disponer de *normativas bien detalladas de todos los procesos participativos*. Sin duda se hace con muy buena intención: se trata de dar garantías a la ciudadanía sobre que va a existir participación y como esta se va a producir. Pero, se comete un grave error, se homogenizan los procesos de participación en todas las políticas públicas, y esto en una ciudad compleja y en proceso de cambios permanentes inflexibiliza, burocratiza los procesos de participación y disuade a la ciudadanía de implicarse en los mismos. La solución es fácil, se trata de establecer unos criterios de actuación flexibles para que puedan ser adaptados en los procesos participativos en las políticas públicas.

III. La gestión de la participación en la buena gestión de los conflictos.

Un sistema de participación que contenga todos los requisitos y características de la participación como instrumento de cohesión social, puede ser un buen instrumento de prevención y sobre todo de buena y transparente gestión de conflictos. Buena gestión en el sentido que contribuye tanto al cambio por la realización de proyectos, y favorece, además, la cohesión social. En efecto, si disponemos por cada tema, supuestamente conflictivo, un buen análisis de actores y sectores de la ciudadanía implicados, con conocimiento de sus intereses, y, por tanto, conociendo como determinadas políticas pueden beneficiar a unos y a otros, se puede configurar la actuación o la política más ampliamente aceptada. Esto posibilita que puedan hacerse visibles todas las fuerzas que apoyan, y las pocas que se oponen. Por tanto, en cualquier decisión que se tome se muestra el abanico de actores y sectores de la ciudadanía que dan su apoyo, y, en consecuencia, aísla al adversario que disponga de argumentos poco razonables, ya sea porqué defiende intereses poco claros o muy ideologizados.

IV. Bibliografía recomendada sobre gobernanza y políticas públicas

Berggren, N. Gardels, N. (2012) *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Alianza.

Blanco, I. Gomà, R. (coord.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. y otros (2015) *Democràcia local en temps d'incertesa*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis.

Cerrillo, A. (ed) (2006) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP

Cerrillo, A. y otros. (2007) *Governança i bona administració*. Barcelona: Escola d'Administració Pública.

Costas, A. (2017) *El final del desconcierto. Un nuevo contrato social para que España funcione*. Barcelona: Península.

Dahl, R. A. (2010) *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid: CIS

Dente, B. Subirats, J. (2014) *Decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Innerarity, D. (2020) *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg

Kickert, W.J. (ed) (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Kooiman, J. (ed) (1993) *Modern governance. New government- society interactions*. London: Sage.

Lindblom, Ch. E. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: MAP

Mayntz, R. "Nuevos desafíos a la teoría de governance". (2000) *Instituciones y Desarrollo*. Nº 7 (pags. 35-52)

Osborne, S. (ed) (2010) *The new public governance?* London: Routledge.

Pascual Esteve, J. M. y Godás, X. (coord.) (2010) *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant Lo Blanc

Pascual Esteve, J.M. (2016) *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: Hacer

Pascual Esteve, J.M. (2020) *Las paradojas de la gobernanza. La gestión de la complejidad y el cambio en las ciudades*. Barcelona: Hacer

Prats Català, J. (2005) *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.

Putnam, R. (2011) *Para que la democracia funcione*. Madrid: CIS Presentación de J. Subirats.

Rajan, R. (2019) *The third pillar: how markets and the state leave the community behind*. New York: Pinguin Press.

Romero; J. Boix, A. (eds) (2015) *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Valencia: PUV

Sorensen, E. (ed) (2007) *Theories of democratic network governance* New York: Palgrave Macmillan

Subirats, J. y otros. (2008) *Análisis de políticas públicas*. Barcelona: Ariel