

**La democracia en acción:
participación de la
ciudadanía en la
gestión pública.
Metodologías Participativas
y Presupuestos Participativos.**

Ernesto Ganuza Fernández,
Lucrecia Olivari y Pablo Paño Yáñez
(Antígona procesos participativos)

Introducción

Las democracias hoy día afrontan desafíos importantes. Desde hace bastantes años la preocupación por la deriva del régimen democrático ha impulsado innumerables estudios y análisis en busca de los elementos claves que nos puedan permitir mejorar un régimen político del que la ciudadanía se siente progresivamente desvinculada. La desafección política, la desconfianza hacia las instituciones, en definitiva, la percepción de la ciudadanía hacia la política, ha hecho emerger ciertas alarmas sobre el futuro de la democracia que, por lo demás, se manifiestan como efectos normales de un modelo sólo desarrollado en su expresión más básica respecto a lo que podría dar de sí.

La emergencia de los presupuestos participativos en Brasil en 1989, y progresivamente en el resto del mundo, se puede pensar desde este escenario. No sólo tendríamos que hablar de presupuestos participativos, pues la emergencia de nuevas formas de participación y deliberación ha ofrecido durante los últimos años un elenco muy heterogéneo de experiencias (Smith, 2009)¹. El elemento crucial de este movimiento apunta a un cambio en las relaciones entre la ciudadanía y la política. Un cambio que acuna una concepción distinta de las relaciones políticas, en la que la ciudadanía adquiere un papel más protagonista y que incluso es recogido en el ideario de los partidos políticos de medio mundo, por organizaciones internacionales muy ajenas a movimientos populares (OCDE, 2001)² y, por supuesto, por movimientos sociales. Este cambio plantea desafíos, tensiones y conflictos, al mismo tiempo que ha supuesto una inversión considerable de recursos económicos e intelectuales en pensar cómo es posible llevarlo a cabo.

La importancia de los presupuestos participativos está directamente relacionada con su expansión a todos los rincones del mundo. No podemos hablar, en este sentido, de una metodología común. Desde China a Chicago, pasando por Berlín, Dakar, República Dominicana u otros muchos municipios y países de 4 de los 5 continentes, las experiencias de presupuestos participativos han mostrado una capacidad extraordinaria de adaptación a contextos distintos (Allegretti, 2010)³. Probablemente el sentido y la profundidad de los presupuestos participativos es muy distinto en unos sitios u otros, pero, en general, en todos ellos la experiencia tiene como objetivo democratizar la democracia, o como nos gusta denominarlo: ponerla en acción.

En la medida que hablamos de democracia tenemos inevitablemente que hablar de participación. Ésta ha pasado a ser un paradigma por el que empezar también a hablar de la calidad de la democracia. Se ha entendido que si la ciudadanía no participa el peor de los problemas podría ser el deterioro de las instituciones democráticas, lo que ha elevado una señal de alarma sobre la actual situación. La participación de la ciudadanía es la que garantizaría en último término la defensa de sus intereses y, consecuentemente, el control de los poderes públicos y la exigencia del cuidado de sus derechos y necesidades. Esta preocupación ha trasladado la necesidad de motivar a la ciudadanía a participar, encontrar los factores explicativos de su no participación e intentar incorporar elementos que la favorezcan. Los estudios sobre la participación se han orientado precisamente a desentrañar qué actitudes individuales o arreglos institucionales podrían motivar una mayor participación. Sin embargo, nos podríamos hacer algunas preguntas previas que, a menudo, se han dado por supuestas o simplemente se han ignorado y que son cruciales para entender, tanto la participación, como su sentido en la democracia: por qué participar, para qué, cómo participar.

A lo largo de los años hemos podido comprobar el impulso que ha recibido la participación en el discurso de las administraciones, lo que ha sido acompañado por la puesta en marcha de innumerables experiencias de participación. Sin embargo, también hemos asistido a la falta generalizada de un método participativo cualificado, que llevara la participación a nuevos escenarios. Los presupuestos participativos no dejan de ser una muestra de la extraordinaria eficacia que ha tenido la propagación de una idea, muchas veces, sin un sustento metodológico. La principal víctima de esto han sido las mismas experiencias participativas

1 Smith, G (2009) *Democratic Innovations*, Cambridge: Cambridge University Press.

2 OCDE (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, ed. OCDE, París.

3 Allegretti, Giovanni: "Los presupuestos participativos en África y Asia: experiencias "híbridas" y "espurias" externas a Europa y América Latina", CES en "Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local", Capítulo 15, 2011, CEDMA, Málaga.

y la ciudadanía, que como protagonista de aquéllas ha visto como su participación se traducía, a veces, en procesos difusos, vagos, incompletos, con diverso grado de contradicción y, muchas veces, inoperativos. En este sentido, se ha hablado y se sigue hablando mucho de participación, pero el método empleado para concebirla difícilmente ha superado la lógica de la negociación de intereses y la protesta.

Dentro de la gran diversidad de modelos y métodos que se utilizan para la aplicación de presupuestos participativos en el mundo entero (que con ello se convierte en una denominación genérica), existen algunos que directa o indirectamente se han vinculado a las metodologías participativas de acción social. En un estudio orientado a conocer las variantes y características de los presupuestos participativos (Ganuza, 2006)⁴, tras el análisis de procesos en España, se propone una clasificación básica de tres modelos teóricos: burocrático, representativo y participativo. Es decir, se observa que existen diferencias claras entre las distintas experiencias en activo de presupuestos participativos en ese momento, en función de cómo en los municipios se manejaban y planteaban aspectos centrales del proceso: la participación, las relaciones de los presupuestos participativos con la Administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. Se observaba, además, un predominio del modelo participativo que, en ese momento, reunía a grandes rasgos prácticamente dos tercios de las experiencias vigentes (13 de 21). Ya en 2010 esa tendencia aún se habría intensificado en mayor medida.

Contrastando procesos de otros países tanto latinoamericanos como europeos, y observando la evolución de los procesos de presupuestos participativos en España en los últimos 10 años, podemos afirmar que algunas de las experiencias que mayores logros tienen en términos de funcionamiento democrático se sitúan en España. Esto tendría directamente que ver con el hecho de que se trata del país donde en mayor medida las metodologías participativas se han intentado aplicar en torno a procesos de presupuestos participativos. Cuestiones como las características de transparencia de los procesos de toma de decisiones, la existencia de asambleas, la búsqueda de la máxima pluralidad y deliberación, la conjugación de ciudadanía asociada y no asociada, la elaboración de auto-reglamentos por parte de la ciudadanía, la utilización de criterios de justicia social y algunos otros, estarían relacionadas con esta aplicación.

Una estructura formal de participación muy consolidada en España, ha dado a los presupuestos participativos españoles cierta singularidad en el panorama global. Muchas experiencias emplean técnicas que permiten asistir a una intensidad deliberativa inexistente en otros lugares. En un número significativo de ellas se ha articulado de manera racional un proceso de toma de decisiones con elementos deliberativos. En la mayoría se han creado estructuras estables alrededor de los Presupuestos participativos y ha permitido que muchos ciudadanos que no participaban habitualmente de los canales formales, ni en las asociaciones, pudieran implicarse en un proceso de deliberación pública. Todos estos elementos nos permiten visualizar a los presupuestos participativos como un mecanismo lleno de potencialidades que puede marcar pautas hacia una refundación de la política basada en una mayor cabida a la deliberación, que facilite la inclusión de todos los actores sociales en la reflexión y decisiones sobre lo común y lo público.

Evidentemente la relevancia no está en dónde se haya producido (en este caso España) pues tampoco es que ello por ahora se haya traducido en la obtención de logros muy relevantes respecto a los demás. No obstante sí apreciamos que en estos procesos se plasma una concepción ampliada de la participación como diálogo de reflexión y construcción colectiva entre actores plurales, lo que nos parece de primer orden para lograr un arraigo y relevancia transformadora de este tipo de procesos.

Desde nuestro punto de vista, uno de los grandes desafíos que afronta la participación es el miedo generalizado a desarrollar procesos orientados a la toma de decisiones. La idea de que la ciudadanía no tiene las suficientes habilidades como para participar en un proceso cualificado sobre los asuntos públicos lastra muchas de las experiencias. Este miedo parte de un ideario participativo basado en los movimientos asamblearios de los años setenta del siglo pasado que plantea límites significativos a la acción colectiva: manipulación, sesgo, irracionalidad en las decisiones, etc. También se nutre de la división del trabajo político concebido por las democracias liberales que pueblan el mundo y que ofrece una resistencia tenaz a la

4 Ganuza, Ernesto: "Tipología y modelos de presupuestos participativos en España". IESA Workingpaper series. Nº 1307. IESA-CSIC, Córdoba. 2007

participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esto ha impulsado, sobre todo, una lógica participativa basada en la representación, que ha sustituido la implicación de la ciudadanía por la representación de sus intereses. Estamos convencidos de que la participación puede, sin embargo, ir más allá, sin perder por ello la claridad y la eficacia que se le exigiría a cualquier cuestión que tratara sobre asuntos públicos.

¿Por qué no puede la ciudadanía participar directamente en la planificación de un proyecto estratégico para una ciudad? ¿Por qué no puede reflexionar sobre la conveniencia y las consecuencias que tendrían la implantación de una normativa o la modificación de la política fiscal? Los presupuestos participativos en los que la ciudadanía decide directamente una parte del presupuesto público ya ofrece respuestas concretas a este espinoso asunto. Aún así, la participación vinculada a esas cuestiones sigue apareciendo como una quimera. Consideramos que el déficit de este movimiento que busca ofrecer un mayor protagonismo a la ciudadanía tiene que ver con la falta de confianza hacia los métodos participativos. En tanto en cuanto se piensa que la ciudadanía no está preparada y es fácilmente manipulable, la organización de un proceso para la participación de multitudes se contempla como imposible, siempre que se quiera preservar cierto grado de expectativas sobre la calidad de su resultado.

Estas dificultades son serias, porque es cierto que nadie está idóneamente preparado para decidir sobre cualquier cosa. Eso lo saben bien los representantes políticos, quienes disponen de diferentes asesores para valorar distintas materias y tomar decisiones sobre ellas o que cambian de opinión cuando las circunstancias se lo exigen, como acabamos de ver en la respuesta de muchos gobiernos a la crisis financiera del año 2009. Tampoco, por supuesto, es fácil organizar un proceso participativo para multitudes, pero eso no quiere decir que sea irrealizable. A casi nadie se le ocurriría, de todas maneras, pensar que la ciudadanía no sabe lo que hace cuando decide ir a votar. La democracia es el régimen político que precisamente permite concebir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, por tanto, lo que hace falta es una metodología clara y al alcance de todos que lo facilite. Este artículo se ubica en este cruce de caminos entre la democracia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, proponiendo una metodología que las articule y permita activar su relación.

La democracia en acción significa para nosotros precisamente eso, concebir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El problema no es si la ciudadanía reúne las cualidades idóneas para ello, un requisito muy controvertido en un régimen democrático y en una sociedad en la que las decisiones ya no responden únicamente a criterios unívocos de veracidad, sino cómo es posible organizar un proceso participativo contando con la heterogeneidad de la ciudadanía, la falta de información y su capacidad reflexiva para evaluar las consecuencias de las acciones públicas. En este sentido, este artículo es una invitación a diseñar y hacer posible procesos en los que la ciudadanía pueda pensar efectivamente sobre la vida pública, sin perder la cualificación de todo proceso político.

Poner la democracia en acción, esto es, facilitar que la ciudadanía participe en la gestión pública, puede ser más sencillo de lo que nos contaron, sin que ello signifique pérdidas respecto a la calidad de sus resultados. La primera pregunta a la que intentamos dar respuesta tiene que ver con el sentido de las metodologías participativas, a saber, qué implicaciones tiene un enfoque metodológico de este tipo y cómo se puede llevar esto a la práctica, mostrando los diferentes pasos que consideramos se deben dar para avanzar en un proceso que se pretenda participativo, así como las herramientas de las que podemos echar mano en cada momento metodológico. En un segundo momento nos centraremos en los elementos que las metodologías y las técnicas participativas pueden aportar a los procesos de presupuestos participativos y de democracia directa en general, de cara a mejorar sus dinámicas.

Y es que consideramos que en la medida que se avance en vincular, contrastar y hacer operativos estos métodos y técnicas participativas en función de los objetivos específicos de, en este caso, procesos de presupuesto participativo, estaremos dando el salto de un mecanismo puramente formal (y por ello con importantes riesgos de estancamiento institucional) a una concepción ampliada de relaciones más dinámicas, activas y, en ese sentido, más democráticas entre aquellas instituciones realmente dispuestas a contar con la ciudadanía y la parte creciente de ésta que solicita un espacio donde su opinión y construcción sea realmente contemplada y acogida.

Por lo demás, estamos convencidos de que las metodologías que proponemos no constituyen la úni-

ca forma de concebir un proceso con MP, ni es la única manera de poner en movimiento la democracia, ni de implementar presupuestos participativos. Lo que sigue no es más que el resultado de un grupo de personas interesadas en la participación haciéndose esas preguntas una y otra vez, un intento de sistematizar nuestras propias reflexiones a partir de las alternativas y soluciones que fuimos encontrando a los problemas metodológicos que nos surgen continuamente en la práctica cotidiana de la participación y en la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Sin duda, y de eso se trataría, se pueden concebir otras muchas. Los requisitos están, en nuestra opinión, en que el énfasis realmente se ponga en desarrollar en el sentido amplio el aspecto democratizador, participativo y de transformación que estos procesos pueden entrañar.⁵

1. Las metodologías participativas

Si pensamos una forma sencilla de definir las metodologías participativas (en adelante MP), diríamos que es una manera de facilitar que las personas compartan el conocimiento que tienen sobre el mundo con el objetivo de reflexionar sobre posibles alternativas a los problemas que de forma conjunta se hayan identificado previamente. Desde esta perspectiva hay que resolver una cuestión siempre difícil y pocas veces valorada, pues se trata de pensar en la ciudadanía como fuente de información y como fuente de reflexión de los problemas, implicándola en la resolución de estos últimos.

Al hablar de ciudadanía hacemos referencia a un individuo reflexivo, que piensa y hace. Un individuo, por tanto, que siempre está situado, vinculado a su entorno, a la historia y a las cosas que le rodean. No vamos a partir de la idea de un individuo general y abstracto, porque si hay que resolver problemas estos siempre están vinculados a un entorno. En consecuencia, el uso de MP pretende conciliar la reflexión y la acción en un proceso participativo que facilite la implicación de la ciudadanía en la resolución de problemas comunes.

A menudo la participación se ha pensado como un proceso de diagnóstico o de información: se hace participar a la ciudadanía para que exprese sus necesidades, y una vez conocidas, es el sistema político el que piensa, en un escenario de recursos escasos y en un plano general. Esto supone ignorar cualquier dimensión reflexiva de la ciudadanía, pues mientras no se la implique en la reflexión de las soluciones posibles a sus propias necesidades, se la mantiene en un plano pasivo. Si queremos poner en acción la democracia, más allá de la situación que vive hoy, consideramos fundamental introducir esa dimensión reflexiva, considerar a la ciudadanía desde su acción. Esto no es una idea original sino más bien controvertida a lo largo de la historia política. Ha sido habitual señalar dos elementos cruciales que impedirían dar ese salto:

- el primero, que habla de cuestiones más normativas, se refiere a la capacidad de la ciudadanía para efectivamente pensar desde un punto de vista general los problemas que acontecen;
- el segundo se ha referido siempre a un problema más técnico, como es la dificultad de organizar un proceso participativo abierto al conjunto de la ciudadanía sin caer en un proceso demagógico, sectario o arbitrario.

Este dilema ha favorecido la implantación de una división del trabajo entre los expertos y el resto de las personas; división del trabajo que se reproduce dentro del sistema político. La ciudadanía es siempre pensada como fuente de información para que los expertos o los representantes reflexionen sobre las necesidades del conjunto de la sociedad; sólo de este proceso de reflexión pueden emanar las alternativas y las propuestas a los problemas identificados. Las MP rompen con esa división del trabajo, pues su objetivo es ofrecer herramientas adecuadas para que los individuos puedan pensar alternativas a partir de un diagnóstico. Doble tarea, porque vamos a considerar siempre un proceso en el que la ciudadanía participa en

⁵ El apartado que siguen están extraídos y adaptados del libro “La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas”; Ernesto Ganuza, Pablo Paño, Lucrecia Olivari, Luz Buitrago y Concepción Lorenzana. Antígona Procesos Participativos, 2010. Puede consultarse la versión completa del libro en www.antigona.org.es

la construcción del problema, como parte del diagnóstico, y en la elaboración de las alternativas a éste. Las MP dejan así de lado la posición de un conocimiento experto que actúa al margen de los procesos sociales, un conocimiento experto que elabora propuestas y alternativas sin contar con los implicados: sin rechazar el conocimiento experto, las MP cuestionan abiertamente su monopolio en la búsqueda y construcción de soluciones.

Para algunos las MP pueden parecer una quimera abstracta. Se trata, en el fondo, de hacer participar a la gente, por lo que su implementación nos puede parecer incluso fácil. La idea tradicional que se ha construido alrededor de la participación se suele resumir en “reunir a la gente y esperar a ver qué sale”, de lo que a menudo se ha entendido que cualquier cosa basada en la participación ni es seria, ni nos puede ayudar a generar conocimiento. La participación, sin embargo, es algo complejo, precisamente porque no se trata simplemente de reunir a la gente, al menos, la participación tal y como la entendemos aquí, como un proceso reflexivo. Desde este punto de vista, un proceso guiado con MP requiere trabajo, y podrá ser fiable o no en función de cómo se haga. Por tanto, ni todo vale cuando actuamos bajo las lógicas de las MP, ni todo proceso con MP es bueno per se.

Las MP se pueden aplicar en procesos sociales y ámbitos que persiguen a priori objetivos distintos: una evaluación, la elaboración de un plan comunitario, la implementación de presupuestos participativos,... La característica común es el enfoque de la participación que estas metodologías proponen. Siempre que empleemos MP tendremos que pensar un proceso de principio a fin, de otra manera las MP serán muy pobres o sencillamente no nos permitirán llegar a ningún sitio, más allá de la gracia y la habilidad de hacer cosas puntuales participativamente.

Llevar la participación a un proceso reflexivo significa generar los contextos necesarios para que la ciudadanía pueda actuar reflexivamente, lo cual no es fácil si atendemos a criterios de igualdad, heterogeneidad y calidad propositiva. Las MP pretenden ofrecer un conjunto de herramientas orientadas a este fin con el objetivo de posibilitar su desarrollo. Ahora bien, antes de iniciar cualquier proceso participativo, hay que tener certidumbre en algunas cosas, porque de otra manera es muy fácil que el proceso participativo se quede en un simple proceso informativo.

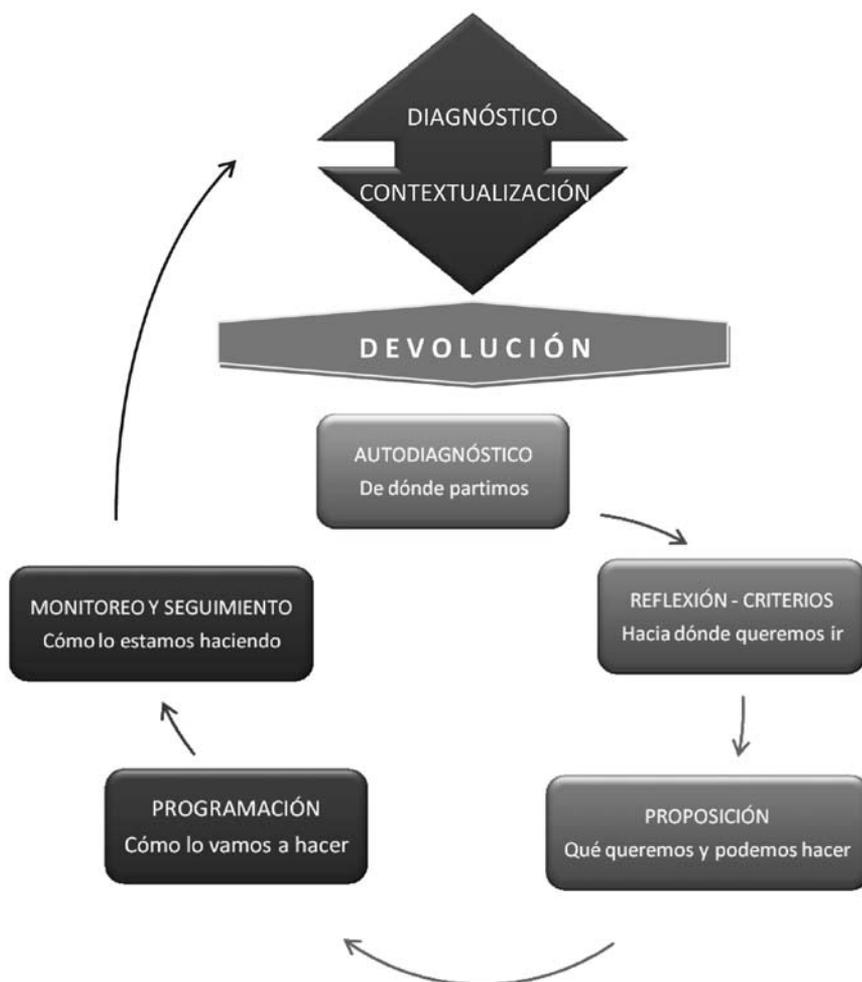
En los casos en que quienes encargan el trabajo cierran la posibilidad a la implementación de acciones, y estén dispuestos sólo a utilizar metodologías participativas para “conocer” una determinada realidad, ¿tiene sentido poner en marcha un proceso participativo?; cuando invitamos a los distintos agentes a participar en la construcción colectiva del conocimiento sobre su realidad, pero no a transformarla, ¿estamos también ante un proceso participativo? ¿Tendría más sentido en estos casos optar por un diagnóstico cualitativo o se puede ir más allá de los marcos propuestos por quien encarga un trabajo? Estas son preguntas que no tienen respuestas per se, pero que necesariamente deben plantearse en el inicio de un proceso de este tipo, tanto al interior del equipo como con los diferentes agentes implicados, de manera tal que desde el inicio queden claros y haya un acuerdo sobre la finalidad del proceso que se empieza. De otra forma, se estaría “manoseando” la participación de la gente.

Con las MP pensamos un proceso propositivo, es decir, la información, el diagnóstico o aquello que la ciudadanía plantea como una necesidad es una parte del proceso (de dónde partimos), pero en ningún caso es el proceso ya que éste implica también definir las propuestas o alternativas a los problemas planteados (hacia dónde queremos ir). No se trata sólo de que la gente participe, sino de llevar la participación a un escenario reflexivo en el que la participación sea heterogénea (que el proceso recoja la pluralidad de opiniones, visiones y conflictos existentes) y en el que, partiendo de los intereses de cada persona sea posible pensar desde el interés común. Sólo este vínculo nos puede garantizar la posibilidad de pensar alternativas viables a los problemas planteados.

1.1. Los pasos de un proceso participativo

El esquema que sigue pretende describir la lógica que orienta un proceso participativo llevado a cabo con MP. Cada uno de los pasos recogidos en el esquema no constituyen elementos aislados ni se suceden mecánicamente unos tras otros; muy al contrario, todos se encuentran interrelacionados y en algunos

Pasos de un Proceso Participativo



momentos se solapan.

- Un proceso participativo se enmarca siempre en un contexto, es decir, el problema, el fenómeno o la acción que vamos a abordar tiene lugar en un espacio, un tiempo, con unos actores y unas características específicas y singulares. La contextualización del problema del que partimos constituye un elemento fundamental del proceso participativo, en tanto las alternativas que nos proponemos construir tendrán que ofrecer soluciones a este problema en este contexto. En este primer paso podemos recurrir a diferentes herramientas: podemos recopilar información secundaria ya existente, podemos realizar un proceso de investigación previo o combinar ambas. Lo esencial será siempre devolver esa información a los participantes a fin de que puedan valorarla y les sirva para contextualizar los problemas que se vayan identificando.
- El segundo momento es el autodiagnóstico que conecta el momento anterior de diagnóstico-contextualización con un proceso participativo orientado a pensar y elaborar alternativas. Aquí

intentamos dar respuesta a la pregunta de dónde partimos y, en cierta manera, cómo partimos. Mientras en el diagnóstico-contextualización se va recogiendo y construyendo información en relación a la situación inicial de la que partimos, con el autodiagnóstico apuntamos a que sean los implicados quienes reflexionen y consensuen cuál es esa situación inicial compartida.

- Una vez distinguido y enmarcado participativamente el problema sobre el que vamos a trabajar, se trataría de pensar hacia dónde queremos ir, es decir, cuál es el escenario deseado de futuro hacia el que queremos encaminarnos, qué imaginamos y deseamos para nuestra realidad. De este modo los participantes podrán luego reflexionar por qué y para qué queremos hacer esto o lo otro, pero considerando unos criterios generales que se apoyan en la formulación conjunta de esa situación hacia la que encaminaremos nuestras acciones de transformación.
- El cuarto paso implica comenzar a plantear una serie de propuestas, qué queremos y podemos hacer para aproximarnos a ese horizonte deseado de futuro consensuado.
- En el paso siguiente, al que denominamos programación, comenzaremos a “aterrizar” y operativizar esas propuestas, respondiendo a la pregunta cómo lo vamos a hacer, cómo organizamos un plan de trabajo (Plan de Acción) para llevar a cabo las propuestas priorizadas, de forma ordenada y articulada, en unos plazos determinados y con unos responsables.
- Si bien con estos pasos contaremos ya con un Plan de Acción detallado, que nos permitiría poner en marcha las actuaciones definidas, creemos necesario dar un paso más. Es previsible que al comenzar a implementar el Plan de Acción vayan surgiendo nuevos elementos o situaciones no contempladas inicialmente ante las cuales deberemos “reaccionar” muchas veces rectificando lo previsto. Se vuelve necesario, por tanto, definir una serie de mecanismos de monitoreo y seguimiento que nos permitan detectar y afrontar estas situaciones no previstas, que nos permitan, en definitiva, monitorear el proceso y evaluar cómo lo estamos haciendo.

Podemos visualizar el PAI como un proceso que va respondiendo a las siguientes preguntas:

- De dónde y cómo partimos
- Hacia dónde queremos ir
- Qué queremos y podemos hacer
- Cómo lo vamos a hacer
- Cómo lo estamos haciendo

El autodiagnóstico

Mientras en un diagnóstico tradicional la información especializada que se acumula es luego interpretada por expertos, en el autodiagnóstico lo que haremos será ofrecer, de manera sistematizada, toda la información producida durante el momento de diagnóstico-contextualización a la interpretación de los participantes. Nos proponemos, por tanto, habilitar un espacio de reflexión sobre el sentido que el problema concreto tiene para los participantes (sus ventajas, sus inconvenientes, sus efectos,...) en lugar de dar por sentadas las implicaciones, bien a partir de los datos técnicos, bien a partir de nuestras propias reflexiones.

A lo largo del diagnóstico-contextualización se han recogido datos, discursos, normas, etc. pero es sólo el equipo técnico quien tiene el “privilegio” de contar con toda esa información. En el momento del autodiagnóstico esa información es colectivizada de modo que sea la propia gente quien comience a articularla, a conocer otras posturas, a modificar sus puntos de vista iniciales, a construir conjuntamente la

información sobre el problema desde distintos ángulos, para facilitar su reflexión desde diferentes puntos de vista.

A partir de aquí ya no trabajaremos sólo en la dimensión de los problemas que a cada individuo o grupo le afectan, sino a partir de un problema general que afecta a todos. Este paso permite llevar la discusión a un punto de vista general, empujando a todos los participantes a un lugar en el que tienen que considerar siempre al otro/a como alguien que comparte el problema.

Cualquiera de los talleres que empleemos para hacer el autodiagnóstico tiene que permitirnos obtener al final de su desarrollo una relación de problemas, nudos críticos, ventajas o desventajas en torno a la problemática, de tal manera que los implicados puedan abordar la elaboración de propuestas con un conocimiento amplio y profundo de la realidad que se pretende transformar. De este modo la cuestión que nos plantearíamos al hacer el autodiagnóstico sería mostrar la información recogida a lo largo del diagnóstico-contextualización (o proveniente de un diagnóstico ya existente), sin cerrar los sentidos, sin pretender dar una interpretación cerrada de la misma, sino contribuyendo a la reflexión del problema.

Este paso inicial es crucial pues intenta ofrecer a los participantes un espejo sobre el que mirar los problemas. Esta devolución de información no es necesaria sólo por una cuestión ética (la información la ha producido la gente y es suya) sino también por una cuestión metodológica: necesitamos, por un lado validar esa información, pero sobre todo, necesitamos que sean los propios implicados quienes profundicen en el análisis y reflexionen a partir de las distintas visiones y posturas presentes, superando las posturas iniciales (muchas veces reproductoras de las posiciones más cristalizadas en la sociedad), realizando análisis más profundos a partir de todo el material presentado.

La reflexión

Antes de empezar a trabajar los problemas consensuados en el autodiagnóstico de cara a proponer alternativas, es necesario debatir hacia dónde queremos ir. Esta discusión permite, sobre todo, afianzar el escenario público con una visión de futuro del problema, que pueda además, en el paso siguiente, facilitar las discusiones entre los participantes a la hora de pensar alternativas, pues nos va a ofrecer un marco de referencia a partir del cual valorar las distintas propuestas.

La cuestión principal consiste en evidenciar un horizonte compartido que permita sentar unas bases mínimas de hacia dónde se quiere ir. La realización de este ejercicio nos va a ayudar a construir ese espacio público a partir de unas referencias comunes sobre cómo queremos que sea nuestra realidad en el futuro; es decir, con todo lo que se ha dicho sobre la situación actual (ventajas, implicaciones, límites, amenazas, potencialidades, etc.) definir en forma conjunta hacia dónde queremos ir.

Ese horizonte que se construya funcionará justamente como horizonte, lo que no implica que sea un escenario posible, sino un escenario deseado. Ya llegará el momento de aterrizar esos sueños. Lo que queremos es que sea ese horizonte el que marque unos criterios compartidos acerca del tipo de realidad que pretendemos, de forma que las acciones que luego se planteen estén encaminadas hacia un mismo sitio y no sean contradictorias entre sí.

Introducimos así un momento que va a hacer reflexionar a los participantes desde un punto de vista muy general y, probablemente, ideal. Resulta más sencillo ponerse de acuerdo sobre un horizonte general, que sobre las soluciones a un problema concreto. Sin embargo, la posibilidad que nos ofrece un horizonte general de futuro para trabajar cuestiones concretas es enorme, pues al trabajar los problemas concretos lo haremos a partir de los acuerdos alcanzados en lo general, lo que facilita mucho la discusión. En principio, dicho horizonte se va a realizar considerando el autodiagnóstico, lo cual nos va a revelar un deseo de futuro partiendo de lo que se percibe en el presente. Se trata de alcanzar acuerdos sobre ese horizonte que nos ofrezcan una referencia elaborada para valorar las propuestas concretas que emerjan dentro del proceso participativo.

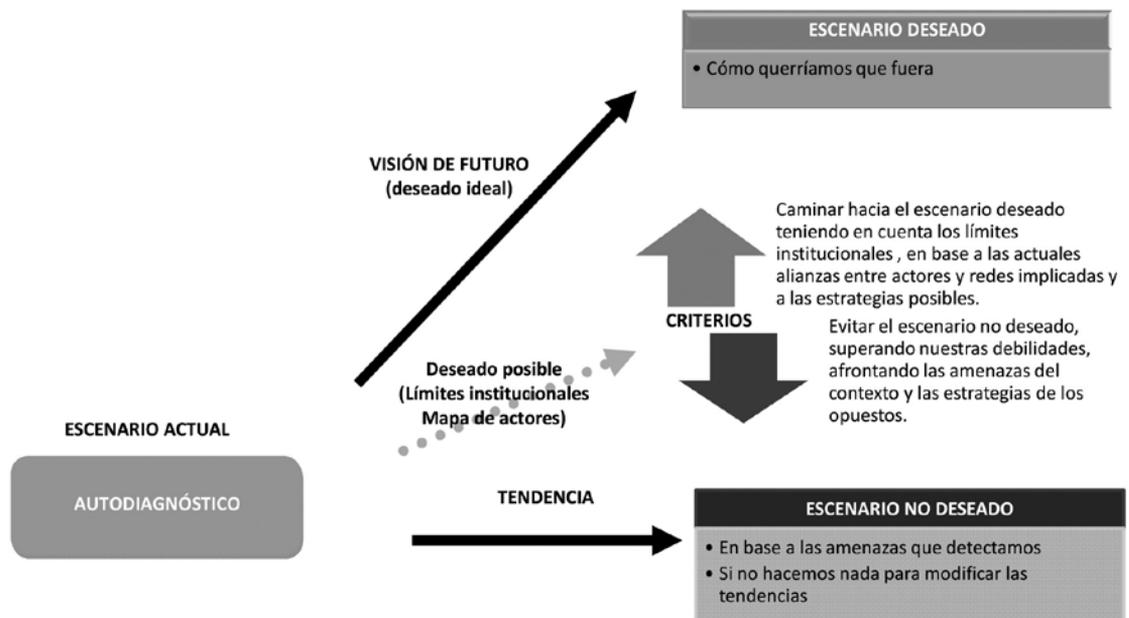
De esta manera, las propuestas concretas no se van a discutir directamente, lo cual nos llevaría muy probablemente a un proceso de negociación de intereses entre los participantes que podría hacernos perder el sentido del espacio público. En su lugar, las propuestas concretas serán discutidas alrededor de

un horizonte de futuro. Para ello, será necesario que discutamos previamente una idea de futuro que sea capaz de englobar las diferentes apreciaciones en un mismo horizonte práctico.

Una vez hayamos consensuado ese escenario deseado de futuro será necesario “traducirlo” en una serie de criterios que traten de reflejar las condiciones según las cuales se desea que las acciones y alternativas decididas posteriormente sean guiadas “hacia” ese horizonte. Estos criterios estarán vinculados al escenario deseado que hemos elaborado en el paso anterior. Sin embargo, mientras en el escenario deseado estábamos planteando un horizonte de futuro hacia el que queremos encaminar nuestras acciones de manera muy genérica y utópica (lo que queremos alcanzar), los criterios estarán ya directamente ligados y acotados a lo que podemos hacer. Esta reflexión se apoyaría en el autodiagnóstico realizado y tendrá en cuenta unos límites institucionales (aunque sea para desbordarlos).

Es decir, los criterios ya no son elementos genéricos, sino que encierran un compromiso para caminar hacia ese horizonte deseado, evitando el escenario no deseado al que llegaríamos si no hacemos nada para cambiar la situación actual.

Del escenario actual a los escenarios de futuro. Definición de criterios.⁶



La formulación de propuestas⁶

Si partimos de un autodiagnóstico y hemos consensuado un escenario u horizonte deseable, pensar propuestas concretas dando forma a lo que se quiere y puede hacer es algo que podemos emprender de forma sencilla.

Por un lado hemos identificado ya los aspectos positivos y negativos alrededor del problema concreto, por otro lado, hemos pensado un horizonte compartido hacia el cual pensamos es adecuado ir; es, por tanto, el momento de pensar propuestas que nos permitan alcanzar ese horizonte deseado. Las propues-

6 Adaptado del esquema de prospectiva del Sistema de Indicadores de Seguimiento a la Política de la biodiversidad en la Amazonia Colombiana, Instituto A. V. Humboldt, 2002.

tas se pueden elaborar teniendo en cuenta la construcción de un plan de trabajo a medio y largo plazo; se puede también realizar primero una discusión sobre las propuestas posibles y después una priorización de las mismas, aunque lo más conveniente, según nuestro punto de vista, es empezar reflexionando sobre los problemas detectados, de tal manera que la elaboración de propuestas sea precedida de una reflexión conjunta sobre la naturaleza de los problemas y sus implicaciones. Esto se puede hacer mediante un trabajo que permita reflexionar de una forma más profunda alrededor de las causas que se cree están en la base de los problemas detectados en el autodiagnóstico o se puede plantear una discusión sobre las implicaciones que tiene la relación de los problemas expuesta.

En cualquier caso, en el tramo final se trataría ya de pensar acciones públicas siempre apoyadas en los ejercicios anteriores, es decir, teniendo en consideración el autodiagnóstico, ese horizonte compartido (los criterios generales), la reflexión acerca de los problemas y sus relaciones, además de todos aquellos elementos que puedan representar un obstáculo a las propuestas en forma de límites o condiciones públicas. Discutir acerca de las propuestas sin haber realizado un trabajo de reflexión previo puede llevarnos a configurar propuestas ideales, pero poco prácticas. En este sentido señalamos la importancia que tiene hacer concurrir los límites existentes, las paradojas, los diferentes sentidos de lo que se dice o los conflictos latentes con el objetivo de reflexionar propuestas que tengan un sentido práctico. Mediante la participación no podemos, ciertamente, llevar la discusión de las propuestas a un escenario en el que evaluemos la verdad de las propuestas. La verdad es un concepto que habitualmente relaciona una causa y un efecto desde posiciones que podemos considerar ideales y abstractas, pues suele ocultar todas las mediaciones que construyen aquella relación causal, devolviendo su resultado como un a priori esquemático. Nuestro objetivo es justamente el contrario, hacer emerger el máximo posible de relaciones que atraviesan el problema concreto. Por eso, la validez de las propuestas dependerá de la interrelación de las mismas con el autodiagnóstico, de la medida en que estén encaminadas o no hacia ese horizonte futuro reflexionado y de la consideración de las contradicciones y límites públicos que se hayan ido detectando a lo largo del diagnóstico.

No podemos perder de vista que los cambios tienen siempre una dimensión práctica, que descansan en las relaciones que se tejen en el marco convivencial del que emergen. Las propuestas tienen que descansar en las redes sociales en las que vivimos y nos movemos; sólo desde esta perspectiva es posible cambiar cosas, transformar el tipo de relaciones que se dan entre los diferentes actores implicados en el problema, plantear otras formas de articular los recursos disponibles y de gestionar los necesarios, etc. El pensar las propuestas desde esta perspectiva tiene dos implicaciones: por un lado, las acciones planteadas deberán descansar necesariamente en los distintos actores y conjuntos de acción implicados en el problema con los que hemos venido trabajando y no en "otros", y por otro, se apoyarán en las redes y relaciones y no en individuos.

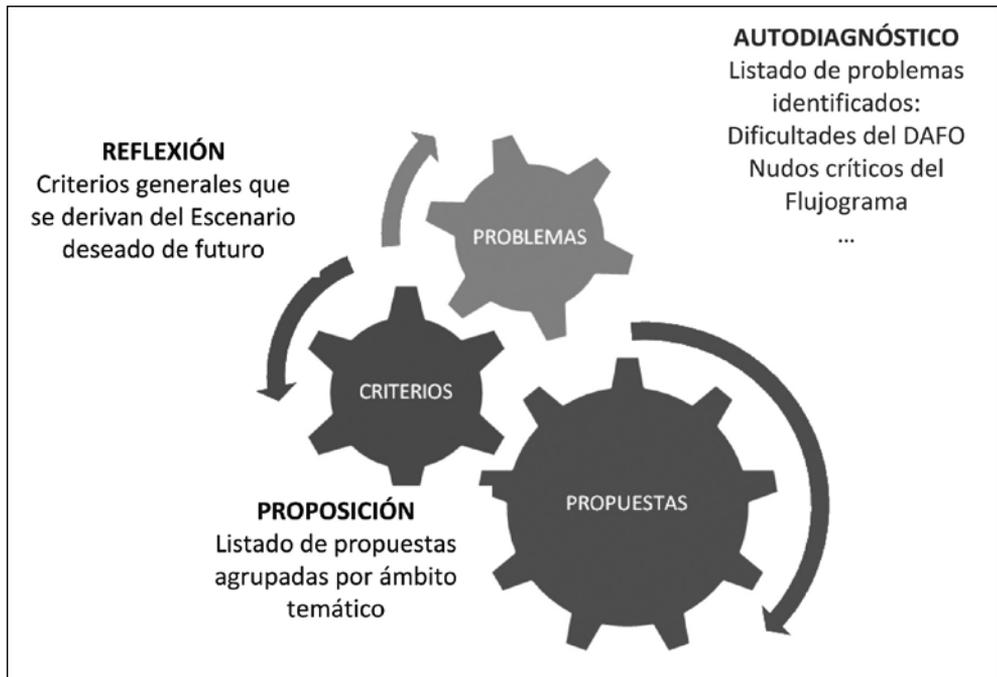
La programación

Una vez planteadas las propuestas pasaríamos a una tarea decisiva: cómo lo vamos a hacer. Con este paso trataremos de planificar las tareas concretas a realizar a fin de llevar a cabo las propuestas, teniendo en cuenta los límites señalados y las reflexiones realizadas hasta el momento. En este sentido la programación precisa unas líneas de intervención y unas acciones que permitan la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados. Se trata de afrontar la pregunta del cómo se pueden llevar a cabo las propuestas que fueron pensadas para mejorar la situación, a fin de no quedarnos en una formulación abstracta. Para alcanzar este objetivo debemos afrontar una serie de tareas:

1) Priorizar las propuestas

Como resultado de los pasos anteriores, habremos obtenido un número indefinido de propuestas, que constituirá el material sobre el que debemos seguir trabajando, si queremos obtener un Plan de Acción estructurado, operativo y viable. Si hemos ido avanzando con la lógica que proponemos, las propuestas habrán surgido como respuesta a una serie de problemas (o nudos críticos) identificados en el momento

del autodiagnóstico, y estarán orientadas por unos criterios generales que habrán surgido de los talleres de reflexión en los que trabajamos el escenario deseado.



Si bien la formulación de propuesta es abordada teniendo como “marco común” el horizonte deseado de futuro, a fin de dar coherencia, articular y priorizar las propuestas con las que contamos será necesario “pasar” cada propuesta por el “filtro” de los criterios consensuados.

Este filtro nos dará una primera estructuración de las propuestas. En tanto en cuanto nos apoyemos en los criterios construidos anteriormente, aquéllas permitirán superar los personalismos en los que se suele caer al priorizar las propuestas con otros mecanismos (por ejemplo, mediante votaciones). Si los criterios han sido construidos participativamente, no responderán a intereses de unos u otros grupos, sino que constituirán el marco común que hemos decidido darnos para orientar nuestras actuaciones.

Esta estructuración nos permitirá no sólo ver en qué medida cada propuesta contribuye a alcanzar ese escenario deseado (lo que hará posible descartar y priorizar propuestas), sino también revisarlas y replantearlas de manera tal que resulten coherentes con los criterios definidos, tanto en el contenido como en las formas de realizarlas.

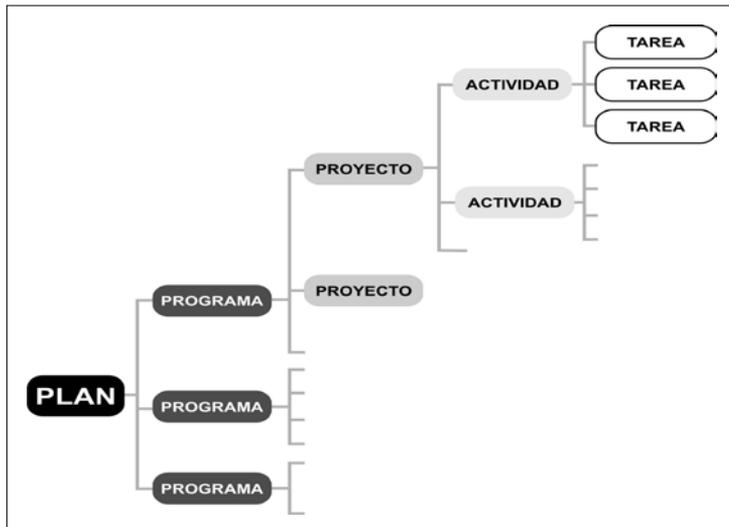
2) Elaborar el Plan de Acción

El segundo momento se desarrolla a partir del resultado anterior y tiene que ver con la operatividad de las propuestas que se hayan priorizado. Aquí se trataría de trabajar las propuestas desde el punto de vista de su ejecución.

Un Plan de Acción debe contemplar:

- Desagregar las propuestas en programas: se trata de describir la manera en que se pueden llevar a cabo esas propuestas, definiendo las actividades necesarias para desarrollar cada una de

éstas, desagregándolas en proyectos, actividades, tareas... hasta que alcancen el mayor nivel de concreción posible.



- Analizar, para cada propuesta, una serie de elementos vinculados a su implementación, orientándonos por las siguientes preguntas:

- ¿QUÉ? En qué consiste el Proyecto
- ¿POR QUÉ? Qué situación/problema pretende afrontar
- ¿PARA QUÉ? Qué se pretende lograr
- ¿CÓMO? Cuáles son las actividades y tareas que conlleva
- ¿DÓNDE? En qué espacios o ámbitos se desarrollará
- ¿CUÁNDO? En qué momento se implementará y cuál será su duración
- ¿CON QUÉ? Recursos necesarios para su ejecución
- ¿QUIÉNES? Responsables
- ¿PARA QUIÉNES? A quiénes está destinado

Como resultado de este momento, debemos tener una descripción de las tareas que pueden desarrollar los diferentes actores o redes presentes en el proceso para llevar a cabo las propuestas, así como los recursos que se requerirán para llevarlas adelante y el tiempo de ejecución de esas actividades.

Cuando hablamos de recursos no aludimos sólo a elementos materiales ni siquiera económicos (presupuestos). Hablamos también de los tiempos disponibles de la gente, las capacidades, las relaciones, el acceso a infraestructuras, la disponibilidad de medios de comunicación, etc. Se trata de considerar todos los recursos de diferente tipo con los que se cuenta (o se puede llegar a contar) y de definir los que faltan y que habrá que gestionar para llevar a cabo cada proyecto.

El tema de los recursos juega un papel crucial en tanto que condicionará la posibilidad de ver resultados, de constatar que las actuaciones definidas en el proceso se van implementando, que todo el trabajo que se ha ido realizando se concreta, lo que genera confianza y credibilidad para el proceso. Para esto es fundamental partir de los recursos disponibles a fin de ser lo más realistas posible. En cuanto a los tiempos, nos encontraremos con proyectos a corto, medio y largo plazo. Estos últimos suelen ser los que implican cambios más profundos, pero no por eso son los más estratégicos; los logros que se vayan alcanzando a corto plazo contribuirán también a generar esa confianza y credibilidad en el proceso.

- Definir un Cronograma de ejecución del Plan de acción. Consiste en la definición de un calendario o cronograma de trabajo común que articule las actuaciones que se plantean desde cada uno de los Programas, en el que queden plasmadas las diferentes actuaciones que se realizarán y que nos permita visualizar la secuencia de los proyectos, cuáles se estarán ejecutando al mismo tiempo, los lapsos de tiempo “vacíos”, etc. A partir de esta puesta en común de los cronogramas de cada programa, puede que sea necesario revisar la calendarización de alguno de los proyectos en función de las estrategias que nos hayamos planteado. Por ejemplo, puede que veamos que no son suficientes los proyectos a corto plazo con mayor visibilidad, o que en un determinado período se concentran demasiados proyectos que van a demandar una mayor cantidad de tiempo que el disponible.

A lo largo de todo el proceso de programación hay que tener muy en cuenta toda la información que hemos ido recogiendo sobre los límites públicos. Si hubiera una normativa que impidiera el desarrollo de una propuesta, habría que abordar cómo se afronta ese escenario y pensar las tareas considerando este hecho. Negar la influencia práctica que tienen las instituciones o lo que llamamos límites públicos (normas, costumbres, hábitos, etc.) puede dificultar la viabilidad de cualquier programación bienintencionada. Podemos preparar documentos que recojan esta información y distribuirlos entre los participantes a los talleres, podemos invitar a expertos o técnicos que manejen esta información para que la comenten o, incluso, como técnicos podemos traer a colación tal o cual normativa en el momento que el desarrollo del taller lo demande. Lo importante es que cuando se dé forma a las propuestas, estos límites sean conocidos y tenidos en cuenta por los participantes, no para constreñir una actuación planteada, sino para hacerla realista, para definir los retos y las dificultades, considerando los condicionantes y limitaciones con los que nos podemos topar.

El Plan de Acción constituye el objetivo último al que orientamos todo el proceso participativo, aunque no sólo es importante el producto que obtengamos sino también el recorrido que realicemos para llegar a elaborar ese producto. En función de las inquietudes, predisposición e intereses de los grupos y sectores implicados, podemos llegar a planes más o menos desarrollados (desde esbozar y consensuar unas líneas de actuación hasta concretar detalladamente para cada propuesta recursos, calendarios de trabajo y responsabilidades). Lo fundamental es que las intervenciones sean definidas, negociadas y consensuadas por los implicados, de lo contrario todo el proceso se quedaría en un trabajo de diagnóstico elaborado con la gente, y un documento que “aconseje” las líneas de intervención (la mayoría de las veces archivado en un cajón), que cerraría una experiencia participativa en lugar de relanzar otro ciclo del proceso que tiene que ver con la ejecución y el seguimiento del Plan de Acción.

El monitoreo y seguimiento

La participación no acaba en la formulación y el consenso en torno a una serie de actuaciones que, estratégicamente, consideramos necesarias realizar para modificar la situación que nos preocupa, sino que implica también la co-responsabilidad de los implicados en la ejecución y gestión de las intervenciones acordadas.

Hablar de participación es también hablar de acceso a la información, de manejo de la información y de toma de decisiones en forma colectiva. En tanto no podemos prever el futuro (que siempre nos desborda) será necesario definir una serie de mecanismos que hagan posible, de manera articulada y sistemática, ir recogiendo y recopilando la información que nos permita ir incorporando al plan los cambios que se van generando en el contexto en el que estamos trabajando. En definitiva, se trata de definir una serie de canales que nos mantengan “conectados” con la realidad en la que estamos realizando la intervención, que nos permitan seguir “conectados” con los sentires, preocupaciones y percepciones de los actores hacia los que se orienta la intervención.

Preferimos hablar de seguimiento o monitoreo como un paso más a incorporar en cualquier proceso que se pretenda participativo, a fin de diferenciarlo del término evaluación, que englobaría un proceso

participativo completo. Es decir, si nuestro objetivo es realizar una evaluación participativa, tendremos que recorrer todos los pasos de un proceso participativo, desde la definición del problema (qué se va a evaluar, por qué, para qué), hasta la ejecución del Plan de Acción diseñado para realizar la evaluación (implementación de los mecanismos acordados para evaluar el proceso).

Hablamos por tanto de seguimiento en tanto proceso de análisis y reflexión de las actividades que se ejecutan en el desarrollo de un plan, programa o proyecto, orientado a mejorar la implementación del mismo y la toma de decisiones. Ese análisis y reflexión versa tanto sobre el proceso emprendido como sobre los resultados del mismo, en un contexto y entorno determinado.

Es un proceso continuo de recolección, procesamiento y análisis de información que nos permite reflexionar sobre el proceso emprendido, ordenar y organizar la marcha del proceso y los resultados que vamos obteniendo de cara a:

- Realizar los ajustes requeridos durante la ejecución del Plan de Acción. Nos permite verificar si lo que estamos realizando se corresponde con lo previsto y, si no es así, adecuar la ejecución a lo que realmente esté aconteciendo en el desarrollo de la intervención. Permite tomar medidas prácticas para corregir, re- direccionar y adaptar las actividades y acciones que se estén llevando a cabo. En este sentido, es imprescindible haber habilitado espacios de toma de decisiones que permitan abordar estas situaciones imprevistas.
- Consolidar información necesaria para la toma de decisiones durante la ejecución.
- Realizar un aprendizaje colectivo, en tanto permite generar un conocimiento profundo no sólo del producto que tendremos al final de la ejecución de la programación, sino del camino recorrido para llegar a ese resultado.

Los mecanismos de seguimiento que elaboremos deben ser:

1. Adecuados a la experiencia: deben estar orientados por la programación definida y diseñados específicamente en función de las particularidades de la experiencia.
2. Ágiles en su procedimiento: no deben implicar procedimientos engorrosos, que requieran demasiado tiempo o recursos (económicos, técnicos, temporales, etc.).
3. Colectivos: que sean realizados con la participación de los diversos actores/redes que hacen parte del proceso.
4. Articulados: que no se apoyen en estructuras creadas en paralelo para este fin, sino que estén articulados a los espacios de trabajo y toma de decisiones que se hayan definido.

Para concebir un proceso participativo tenemos que contar con toda la información posible, pues nadie es capaz de reflexionar sobre las consecuencias que tiene una acción sin considerar la situación de partida y el contexto en el que aquélla se va a desarrollar. Por eso, el problema de la participación no reside en la capacidad que tienen los individuos; el problema descansa en la información que tienen para hacerlo y en su implicación en un contexto deliberativo.

Un proceso participativo con MP sugiere un proceso mediante el cual los participantes son empujados a lugares que le requieren hablar públicamente, confrontar problemas y decidir conjuntamente. El técnico es aquí el garante de un espacio público que sólo se hace presente cuando los participantes reflexionan sobre lo que cada cual dice, a la luz de un espacio abierto a la discusión y construcción colectivas.

La dinámica participativa conlleva pensar las cosas a partir de los contextos, relaciones y vidas de las personas participantes, por tanto, el único planteamiento que se abraza al trabajar participativamente es aquél que subraya el sentido de los problemas y sus alternativas desde lo que socialmente está presente entre ellos.

La realización de un proceso participativo supondría:

- 1) La construcción de un espacio público en el que se tiene un problema compartido por todos y un diagnóstico del mismo elaborado a partir de informaciones externas y de las percepciones de las personas participantes.
- 2) Un escenario futuro que, considerando el contexto anterior, debería recoger, aun idealmente, hacia dónde se quiere ir.
- 3) Una relación de propuestas que sistematice qué es lo que se puede hacer con el objetivo de mejorar la situación actual.
- 4) Una programación que permitiera abordar la ejecución de las propuestas anteriores.
- 5) La definición de unos instrumentos de registro, producción y difusión de información que permitan llevar a cabo el monitoreo y seguimiento del proceso emprendido.

1.2. Las herramientas

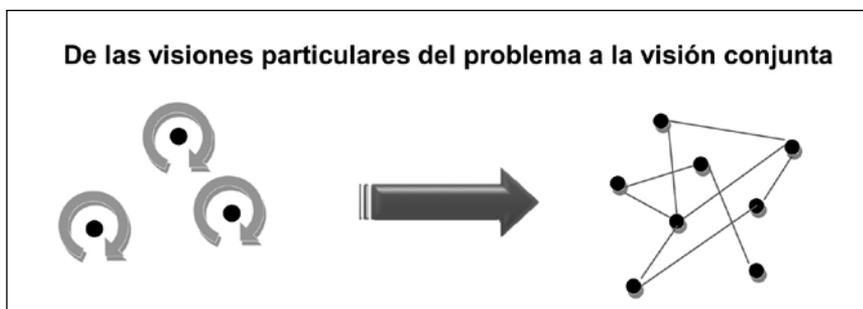
Para implementar un proceso participativo podemos emplear muchas técnicas o herramientas; todo depende de nuestros objetivos y el contexto en el que estemos. Sin embargo, hay una que podríamos decir es universal en cualquier proceso participativo: el taller participativo. Esta herramienta es muy flexible, implica de por sí un trabajo en contacto directo con la gente y será indispensable en cualquier momento, en cualquier proceso participativo. Considerando los pasos de un proceso participativo, utilizaremos talleres para cualquiera de los momentos apuntados: para hacer un autodiagnóstico, para pensar criterios, priorizar, etc.

Los talleres participativos como lógica fundamental

El objetivo que nos proponemos con un taller participativo es crear un espacio público que permita a los participantes hablar en unas condiciones horizontales. Un taller exige así una organización y un papel muy claro a los profesionales: son los responsables de llevar el taller, de que las condiciones de ese espacio sean preservadas. Sólo así se puede garantizar un espacio en el que los implicados puedan hablar y pensar dentro de un marco creado para ello. En este sentido todas las herramientas que empleemos, así como la dinámica participativa que elijamos, tiene como objetivo facilitar el diálogo y la reflexión, generando unos resultados visibles para quienes participaron.

Los técnicos deben garantizar ese espacio público que permitirá reflexionar conjuntamente sobre un problema que afecta a todos. Ese espacio garantiza a su vez que el problema sea tratado desde un punto por encima de las particularidades, aunque propiamente sea tratado desde las mismas particularidades de los implicados. Digamos que siempre partimos de lo que las personas sienten y viven para formar progresivamente una imagen general del conjunto de los participantes. Si tenemos clara esa disposición, la dinámica del taller va a ser más sencilla, pues permite desviar todos los problemas hacia ese punto de reflexión colectiva y pública, siempre en torno al problema que nos ocupa y no a otros problemas.

Este momento es importante, pues cristaliza la frontera entre un problema que puede sentirse como propio e individual y un problema conjunto y público. Esta transición podemos representarla en una secuencia en la que empezamos a pensar y expresar los problemas que afectan a los participantes desde un punto de vista que prima sus “dolores”, sus “percepciones”, para posteriormente ver el conjunto de los



problemas que afectan al resto de los participantes relacionados con el objeto concreto en torno al que se emprendió el proceso participativo. La cuestión sería hacer visible públicamente cómo todos los participantes han expresado o analizado el problema. En ese momento el problema imaginariamente pasa de lo particular a lo público, convirtiéndose en un asunto que afecta al conjunto, pero que tiene características plurales. El visualizar las relaciones que cada uno tiene en torno al problema permite abordarlo, no ya como un problema individual, sino como un problema social (de pensar en el pobre a pensar en la pobreza, por ejemplo). Sólo así las soluciones que nos podamos plantear serán soluciones conjuntas.

Para hacer un taller participativo es necesario tener claro el objetivo que motiva el mismo; no es nunca aconsejable hacer un taller que no tenga como resultado un producto. Sólo así los participantes e implicados pueden efectivamente darse cuenta de la dimensión participativa del taller, una vez pueden identificarse con un resultado generado a partir de su propia implicación. Si no está claro el objetivo o de qué manera nos sirven los resultados que vamos a obtener del taller, es mejor no hacerlo. En cierta medida se organiza un taller para obtener un producto, no porque es bonito que la gente se reúna. Cuanto más claro quede entre los participantes el objetivo de lo que se persigue o se quiere conseguir, más transparencia se logrará. Por eso aquí no es aconsejable limitar nuestras palabras sobre el proceso, hacia dónde vamos o qué queremos, lo que tendremos que transmitir para que todo el mundo sepa y tenga posibilidad de conocer los límites del taller y su sentido.

Cómo hacer talleres

Acercándonos a la forma práctica de realizar los talleres participativos, conviene insistir en numerosos aspectos que en conjunto son los que posibilitan el éxito del cumplimiento de sus objetivos. Los trataremos en base a dos etapas fundamentales como son a) la preparación previa y b) la realización del taller.

Preparación del taller

a) Definición del taller

La primer tarea que debemos plantearnos cuando programamos la realización de un taller participativo será la de definir los objetivos y los resultados que pretendemos conseguir. Estos dos elementos serán los que nos guíen luego para pensar las técnicas que emplearemos, la duración del taller y sus partes, y todos los aspectos que caracterizarán cada taller (materiales, funciones de los técnicos, características del espacio, etc.). Algunos elementos que podríamos tener en cuenta y que nos ayudarán a definir el taller son los siguientes:

- Es aconsejable que la duración del taller no supere las 2'30horas. Es muy difícil mantener la atención de los participantes por más tiempo, y en menos tiempo resulta casi imposible pasar por los diferentes momentos que requiere un taller. Si trabajamos con personas habituadas a funcionar en grupos, es posible extender los talleres por más tiempo, pero es aconsejable hacer recesos a fin de mantener la atención.

- Los participantes en los talleres tienen que conocer desde el inicio qué se va a hacer.
- Se deben organizar distintas fases internas en el taller con tiempos estipulados. Los talleres se pueden realizar en varias sesiones.
- Existen infinidad de técnicas disponibles para utilizar en los talleres, lo importante es que escojamos la más apropiada en función de los objetivos que nos hayamos planteado, y que realicemos las adaptaciones necesarias. Incluso podemos crear o adaptar técnicas específicas para el caso concreto que se está tratando.
 - Para definir la técnica a emplear resulta de ayuda responder a preguntas como:
 - ¿QUÉ tema vamos a abordar?
 - ¿PARA QUÉ realizamos el taller (objetivo)?
 - ¿CON QUIÉNES se va a trabajar (perfil de los participantes)?
 - A la hora de definir la técnica a utilizar, debemos sentirnos seguros para conducirla. Cuando recurramos a técnicas que no hayamos utilizado previamente, es aconsejable realizar simulaciones antes del taller, que nos permitan abordarlas luego de manera ágil y cómoda.
 - Una vez escogida la técnica, debemos precisar el procedimiento a seguir para su aplicación en función del número de participantes previsto, el tiempo y el espacio disponibles.
 - En tanto no todo es previsible, debemos estar preparados para replantear el desarrollo del taller si fuera necesario (porque han acudido más o menos personas que las previstas, porque es necesario motivar primero a la gente, porque no contamos con el tiempo necesario,...) Es aconsejable contar con un “plan B”, con otras técnicas de repuesto que se ajusten al escenario con que nos encontremos.
 - En caso de que utilicemos más de una técnica en el mismo taller, debe ser claro para los participantes el enlace entre una y otra, de manera tal que se avance en un proceso ordenado y sistemático.
 - Cuanto más sencilla sea la técnica, mejor. Es importante que las técnicas sean “manejables” de tal forma que los participantes puedan ir las incorporando (transferencia de tecnología social) potenciando así la instauración de “otros modos de hacer” tras el proceso.
- El espacio donde se va a realizar el taller tiene más importancia de la que, por lo general, se le concede a priori. Un espacio cómodo y accesible no garantiza el éxito de un taller, pero favorece notablemente el clima de trabajo.
- Siempre que se haga un taller tiene que acabar con un resultado visible para los participantes, independientemente de que hayamos dividido el taller en varias sesiones. En este caso, cada sesión debería acabar con un producto, que será lo que nos sirva para empezar la siguiente sesión.
- Al finalizar el taller es aconsejable evaluar la reunión con alguna técnica sencilla.

Convocatoria

La convocatoria para la realización de los talleres constituye una labor central y habitualmente difícil. Debemos asumir la falta de hábito (e incluso la desconfianza) que la mayor parte de la población tiene respecto a prácticas participativas o pseudos participativas en los que hayan sido convocados anteriormente. Por eso la convocatoria a los talleres tiene que ser abierta y versátil; es decir, para conseguir el acercamiento de las personas a actividades de este tipo no basta con utilizar los medios tradicionales de comunicación, sino que resulta aconsejable emplear otros mecanismos más adecuados a la heterogeneidad de la población. Para ello se deben multiplicar los mecanismos a utilizar mezclando los formales con los informales. Entre los primeros, citamos los más habituales, están las cartas, los panfletos, los carteles, los anuncios en la/s radio/s y otros medios locales de comunicación, las bases de datos de las instituciones

públicas, etc.; entre los segundos: las citas telefónicas y en directo, generar el “boca a oreja ” que apoye la asistencia y celebración del acto, el “puerta a puerta”, el anuncio en coches, colgar la información en blogs y páginas web ya existentes o creados para la ocasión... y todos los que se nos ocurran en función del tema tratado, el lugar y sus actores.

Aun cuando utilicemos los medios habituales de convocatoria, es muy importante definir en qué lugares fijamos lo carteles, dónde repartiremos los trípticos, en qué emisora o emisoras nos interesa que se emitan los anuncios de radio, etc. Para ello es de mucha ayuda haber identificado previamente (por ejemplo con un mapeo participativo del espacio) los canales por donde circula informalmente la información entre la gente a la que queremos convocar, los espacios que funcionan como “cajas de resonancia”.

Si no utilizamos medios de convocatoria distintos de los habituales, los participantes de los talleres serán también los habituales, quienes ya están previamente motivados a participar. Ese es el pulso que tendremos que librar con la organización de los talleres. Ante la frecuente aseveración de que “la gente no suele participar”, tendremos siempre que interrogarnos acerca de los métodos empleados en la convocatoria y, a posteriori, la capacidad de los talleres para favorecer un proceso que implique a la ciudadanía, más allá de sus compromisos previos con la participación.

Debemos pensar siempre los talleres desde la flexibilidad. Así como necesitan unas condiciones mínimas para desarrollarse, también resulta importante contemplar la posibilidad de que, especialmente en casos de dificultad de convocatoria, los talleres se acerquen a la gente, es decir, si la gente no acude al taller puede que el taller se pueda trasladar donde ella convive.

En sí mismo un taller no tiene límites en el número de participantes. El límite que siempre habrá que considerar es la posibilidad real de realizar el taller adecuadamente (deliberación y reflexión conjunta), para lo cual puede que, dependiendo de los objetivos, 100 personas sea demasiado, mientras que a veces ese número puede no entorpecer su desarrollo. En algunos casos (por la dispersión geográfica, por incompatibilidad de horarios, porque inicialmente prefiramos trabajar con distintos perfiles por separado,...) podemos realizar varios talleres sucesivos que concluyan en una convocatoria general que sintetice los resultados obtenidos en cada uno de los talleres. Cuando realizamos encuentros o jornadas amplias a las que asiste un buen número de personas y se conforman varios subgrupos de trabajo, se hace necesario contar con el apoyo de dinamizadores: técnicos o personas con experiencia en este tipo de trabajos participativos, que apoyen el trabajo en los grupos pequeños. Estos dinamizadores tienen, al interior de cada grupo de trabajo, las mismas funciones que la persona que conduce el taller: generar confianza entre los participantes para que puedan opinar desde lo que cada uno sabe o piensa, estimular el debate, garantizar que las tareas se cumplan en los tiempos estipulados sin “forzar” el consenso y que los productos obtenidos sean plasmados de forma clara en un soporte para exponer luego en el momento del plenario, rescatar los elementos que se consideren importantes en relación al proceso que ha seguido el grupo hasta elaborar ese producto, ... En las jornadas de trabajo extensas divididas en varias sesiones, es necesario ir realizando puestas en común entre los dinamizadores de cada grupo a fin de garantizar que el planteamiento de la sesión se ajuste a lo que ha ido aconteciendo al interior de los mismos, readecuando, cuando sea necesario, las dinámicas y/o estructura de trabajo previstas inicialmente. No se trata de que el dinamizador reemplace la figura de los portavoces (que seguirían siendo uno de los integrantes de cada grupo) sin embargo en algunos casos puede resultar operativo que asuma el papel de “secretaría”, volcando en el soporte o la matriz propuesta los acuerdos alcanzados en el grupo así como aquellos temas en torno a los cuales no se haya logrado consenso.

b) Realización del taller participativo

A continuación mostramos genéricamente los diferentes aspectos importantes de la realización de un taller.

1. Presentación

Al empezar el taller tenemos que mostrar qué se va a hacer en el taller, qué es lo que se quiere conseguir con él, qué técnicas se van a emplear y en qué tiempos. Debe quedar claro además el sentido del taller al interior del proceso, es decir, el espacio de trabajo que se está abriendo tiene un objetivo en sí mismo, pero al mismo tiempo constituye un momento al interior de todo un proceso que le da sentido: se llega al taller después de haber realizado una serie de actividades (reuniones, otros talleres, entrevistas, etc.) y se seguirán abriendo otros espacios de trabajo después del taller. Cuanto más claro esté el sentido del taller y la continuidad de ese proceso participativo en el futuro el trabajo será más fácil y, habitualmente, la implicación mayor por parte de los asistentes.

2. Primera reflexión: división en grupos pequeños

Una vez se ha explicado lo que se va a hacer y resulta claro para los participantes, empezamos el taller. La dinámica de un taller tiene que estar bien pensada por los técnicos; para poder ser creativos y adaptarnos a las circunstancias es necesario saber previamente lo que se quiere hacer. Siempre que el número de asistentes sea superior a 10 o 15 personas es aconsejable la división en grupos pequeños con el objetivo de facilitar el diálogo y la reflexión sobre el contenido del taller. En algunos casos (dependiendo de los objetivos) constituiremos grupos homogéneos, mientras en otros será más adecuado trabajar con grupos heterogéneos. La división se puede hacer aleatoriamente, según las preferencias de los participantes o por cualquier método que nos permita generar el tipo de grupo esperado. Debemos tener en cuenta que al llegar a una reunión solemos sentarnos junto a las personas que conocemos, con lo que los grupos homogéneos suelen estar ya formados de manera natural.

Cada uno de los grupos pequeños siempre tiene que elegir un relator/a que posteriormente mostrará al resto de los grupos el trabajo realizado. Este trabajo en grupos garantiza un debate más directo para acordar propuestas u opiniones sobre los aspectos que se traten.

3. Segunda reflexión: plenario

En el caso de que se recurra a la división por grupos, finalmente se debe reunir a la totalidad de los asistentes en un plenario en el que cada grupo relata lo que ha hablado y decidido. En este punto es muy importante que haya un soporte grande sobre el cual se vaya anotando todo lo que cada grupo dice. El soporte permite visualizar lo público del problema, permite, en definitiva, que cada grupo vea en dicho soporte sus propias reflexiones y al final del proceso se tenga una relación plural y heterogénea del problema. Lo más aconsejable es que el soporte sea idéntico al empleado por los grupos pequeños en sus reflexiones. Si no se ha realizado una división en grupos pequeños, lo que hemos llamado primera y segunda reflexión se funden en un mismo momento, recogiendo las mismas características.

Conviene aclarar que este proceso de división, trabajo en sub-grupos y reunión en plenario no tiene por qué realizarse una única vez, sino que se puede realizar tantas veces como se considere necesario hasta madurar y definir de forma clara los resultados que se buscan con cada taller.

4. Conclusiones

Cuando hacemos un taller es recomendable que siempre finalice con un resultado o unas conclusiones. Éstas siempre procederán de los ejercicios anteriores y tienen que dejar abierta una puerta hacia el futuro, es decir, a su continuación. Se puede, por ejemplo, abrir un debate sobre lo que se ha reflexionado, siempre teniendo como horizonte un resultado (llegar a un acuerdo, a una alternativa, a una definición...), lo que nos va a permitir que el debate sea transparente y horizontal entre los implicados, y va a delimitar el propio debate evitando su prolongación excesiva. A partir de las reflexiones realizadas previamente, el objetivo puede ser agrupar los elementos que son similares y tratar los diferentes, debatir sobre la priorización de dichos elementos, consolidar los consensos, ... En cualquiera de estos casos, según el taller en que nos encontremos y según el momento del proceso participativo, la finalización debe quedar enlazada con la siguiente acción (taller u otra actividad), que se iniciará haciendo una recopilación de lo trabajado en el taller anterior. En estas ocasiones es conveniente hacer llegar con antelación el producto del trabajo

anterior, de manera tal que si se incorporan nuevos participantes todos puedan contar con los mismos insumos.

El papel de los técnicos en el taller es una cuestión muy importante, pues de ellos puede depender el buen desarrollo del mismo. Hay que tener en cuenta que mediante las metodologías participativas no queremos posicionarnos como técnicos expertos en la temática que se aborda, sino como garantes de un proceso metodológico que permita alcanzar soluciones colectivas y públicas. Esa neutralidad temática es importante, porque facilita al técnico abordar otras cuestiones más relacionadas con el desarrollo del taller. Nuestra finalidad no es valorar y enjuiciar los comentarios de los participantes sino crear el ambiente propicio para que ellos puedan argumentar sus ideas o apreciaciones. En este sentido el técnico es una especie de conector que ante una nueva idea reclama su argumentación y la lleva a exposición pública para que el resto de los participantes puedan escuchar y reflexionar acerca de ella. El técnico se convierte en un facilitador que tiene claro que el objetivo es alcanzar alternativas conjuntas. Quienes tienen que valorar la viabilidad de una u otra idea son precisamente los participantes.

De este modo, podemos decir que los técnicos tienen que asumir diferentes papeles que garanticen el buen funcionamiento del taller:

1. Viabilizar la participación y la aportación de todos, supervisando que se repartan las palabras; debe buscar las técnicas que garanticen la igualdad de condiciones para estos diálogos (sistema mediante tarjetas, equilibrando el derecho a intervención, distribuyendo los grupos, etc.).

En esa misma línea el técnico que guíe el taller habrá de cuidar cuestiones como que:

- Ninguna persona se encuentre coartada por tener que hablar en público
- Ninguna opinión o comentario se quede sin escuchar
- Todas las personas se vean representadas en el resultado

2. Puede introducir elementos para dinamizar la discusión o para abrir nuevas líneas de debate. Ya sea a partir de la revisión de datos secundarios o a partir de talleres y otras técnicas que se hayan aplicado con anterioridad, pueden haber surgido temas que se consideran relevantes y que sin embargo no aparezcan en el taller actual. El técnico puede introducirlos a fin de que se abra una línea de debate en tanto puede constituir un elemento latente, o simplemente a fin de constatar que no constituye una problemática a la que se le da la misma relevancia entre unos y otros actores.

3. Debe tener claro como objetivo el fomento de ese diálogo, discusión y toma colectiva de decisiones, estimulando la creatividad, improvisando a partir del material que va surgiendo de las técnicas, dando nombres a los distintos grupos de ideas, etc.; debe canalizar mediante la promoción de la decisión colectiva las múltiples ideas e interpretaciones que salgan.

2. Retos y posibilidades de los presupuestos participativos

Al iniciar un proceso participativo es común que nos surjan innumerables dudas: cómo es posible organizar un proceso para mucha gente, cómo podemos hacer para que muchas personas piensen y decidan conjuntamente algo, cómo hacemos para que no haya sectarismos dentro del proceso, cómo llegamos a la gente, qué pasa después de un proceso participativo... Darnos un tiempo para reflexionar en torno a estas cuestiones constituye un elemento clave, ya que, aunque no encontremos respuestas a todas en el inicio, nos obligará a pensar el proceso de inicio a fin a partir de las características específicas del contexto en el que estemos trabajando (y no recurrir exclusivamente a “recetas pre-hechas”), y nos permitirá mantenernos alerta ante cada una de las situaciones que se vayan generando, ayudándonos a definir las estrategias que vayamos planteando a lo largo del proceso.

Un proceso participativo requiere personas trabajando para que sea posible, es un ejercicio profesio-

nal. El diseño de un proceso de este tipo implica definir objetivos (lo que se quiere conseguir), una programación (cómo se va a hacer), tener más o menos clara una temporalidad (cuándo se va a hacer), organizar los espacios de trabajo orientándolos a una finalidad, cuidando la heterogeneidad de la participación y enlazándolos a partir de una lógica que les dé sentido. Estos elementos no se pueden dejar al amparo de las contingencias: debemos pensar el proceso participativo de principio a fin, aunque luego debamos ir replanteándolo y repensándolo.

Además de estas reflexiones en torno a los objetivos y la metodología del proceso, debemos ser conscientes de que la participación necesita un producto para dotar de sentido la acción de los que deciden participar. La primera idea que deberíamos recordar es que la participación tiene que ir asociada al logro de productos, es decir, siempre que pensemos en la participación no podemos pensar únicamente en la buena voluntad de las personas. Si así es, nos quedaremos finalmente “con los de siempre”. La participación no es cosa de voluntad, es, sobre todo, una acción que debe tener un sentido para la gente. Por eso un proceso participativo que no consiga devolver un producto a la gente tendrá pocas posibilidades de repetirse, al menos, con una participación heterogénea, plural y transparente.

Por otra parte, hay que trabajar muy bien la movilización de la gente, tanto para que acuda al proceso participativo como para que se implique en él una vez dentro. Es cierto que hay una preocupación elevada porque la gente acuda en masa a los eventos organizados, y por supuesto que eso es importante, pero la cantidad de la participación no debe velar una serie de preguntas que debemos hacernos en torno a la calidad de la misma. La organización de cualquier experiencia participativa nos debería hacer reflexionar sobre quienes, cómo y en qué participan, y no sólo en cuántos. Que participen 1.000 personas puede parecer ideal en determinados contextos, pero, ¿son siempre los mismos?, ¿la cantidad de participantes va en aumento o no?, ¿los participantes pertenecen exclusivamente al tejido asociativo formal o hemos logrado llegar a las redes informales, a otros colectivos no tan habituados a participar?, ¿participan exclusivamente asistiendo a las asambleas o se han ido implicando en otros espacios?,... Consideramos que un proceso plural y heterogéneo tiene una potencialidad más rica que una experiencia numerosa pero homogénea.

En casi todas las experiencias hay un ciclo de presupuestos participativos en el que la ciudadanía participa en diferentes niveles y haciendo diferentes cosas según corresponda al momento del ciclo. Más o menos, todo el mundo que participa sabe para qué participa y en qué consiste la participación. Nos centraremos, por tanto, en las otras dos dimensiones asociadas a la movilización: por un lado, qué podemos hacer para que la ciudadanía acuda a participar en los presupuestos participativos y, por el otro, cómo organizamos el proceso participativo para que los participantes se impliquen en su desarrollo.

2.1. Participación, heterogeneidad y pluralidad

Comenzamos el artículo definiendo las MP como una manera de facilitar que las personas compartan el conocimiento que tienen sobre el mundo con el objetivo de reflexionar sobre posibles alternativas a los problemas que de forma conjunta se hayan identificado previamente. Desde el punto de vista de la participación eso implica que tenemos que definir de ante mano quién es el sujeto de la participación, porque se trata de que el conjunto de los participantes compartan sus conocimientos para pensar alternativas a los problemas que tienen. Aunque parezca sencillo, la definición del sujeto de la participación no lo es tanto. ¿Quién realmente se ve afectado por una decisión? ¿Hasta dónde llegan los límites de la influencia? Por regla general diríamos que todos; al fin y al cabo, si vivimos en comunidad, todo lo que afecte a ella influye sobre todos los que la habitan. No obstante, ese “todos” puede generar más de un quebradero de cabeza. ¿Tenemos en cuenta las estructuras representativas? ¿Representan éstas a la ciudadanía? Si decimos que sí, entonces, el sujeto de la participación serán muy pocas personas, y no toda la población se convierte en sujeto. Siempre que se inicia un proceso participativo hay que pensar y definir con claridad este sujeto, pues no es lo mismo organizar un proceso para representantes que para la ciudadanía. Debemos pensar, además, quién se ve afectado por el problema o a quién puede involucrar el tema que se vaya a abordar. Por ejemplo, si vamos a iniciar un proceso participativo sobre las mujeres, ¿deben participar sólo ellas o contamos también con ellos?

En los presupuestos participativos el sujeto de la participación se define habitualmente entre las asociaciones y el conjunto de la ciudadanía. Luego, se define el participante de un barrio o de un distrito como sujeto invitado a una asamblea barrial o a elaborar propuestas. Ahora bien, una vez hemos decidido el sujeto de la participación, el presupuesto participativo afronta un desafío considerable para hacer participar realmente a la gente.

Por regla general, desde las MP entendemos que la participación debiera ser plural y heterogénea. Esto tiene una explicación muy sencilla. Si estamos hablando de la comunidad, nos interesa que estén todos, no una parte de ella. Si pretendemos llevar a cabo un proceso participativo, elaborar un producto y ejecutar efectivamente las acciones que se han pensado, el hecho de que haya participado una muestra plural de la ciudadanía va a facilitar mucho la puesta en marcha de las alternativas que se hayan pensado. Si en el proceso participativo sólo están los que piensan de igual manera sobre un tema, no estamos hablando de un proceso público, ni tan siquiera participativo tal y como lo pensamos. A la hora de afrontar los conflictos y las diferencias, la homogeneidad oculta los problemas convivenciales. Si realmente queremos solucionar problemas y plantear alternativas abordables, una participación heterogénea allana el camino.

No es cierto que la heterogeneidad dificulte la participación, al contrario, le da una dimensión pragmática que de otro modo no tendría. El problema es saber cómo hacemos para que efectivamente participe un público heterogéneo, no sólo los que siempre participan, no sólo los que piensan igual y están de acuerdo de ante mano, sino los que piensan diferente. ¿Consiguen los presupuestos participativos esa participación heterogénea? Es muy difícil contestar de forma universal esa pregunta, pero es una cuestión que casi todas las experiencias de presupuestos participativos se plantean. Recurriendo a las investigaciones que se han hecho al respecto, podríamos decir que en Europa no lo consiguen⁷, mientras en Brasil, por ejemplo, la participación es más heterogénea teniendo en cuenta en qué medida los participantes reflejan la estructura social de los municipios⁸.

El problema que surge si no conseguimos una participación plural y heterogénea tiene que ver con la legitimidad de una acción pública que, en teoría, va dirigida a gastar recursos públicos. Desde esta perspectiva, los presupuestos participativos tienen como sujeto imaginario toda la ciudadanía. ¿Qué pueden aportar las MP a este desafío?

En principio, no hay una varita mágica que haga que la ciudadanía participe. Al hablar de participación en el espacio público, como es el caso de los presupuestos participativos, no debemos olvidar que la participación se vincula a una estructura social y un sistema político que influyen indudablemente sobre los sujetos de la participación. No queremos decir que no se pueda hacer nada, pero también debemos ser conscientes de los límites existentes. La participación no es una necesidad institucional ni social, por tanto cuando hablamos de participación hay que tener en cuenta esa realidad.

Teniendo en consideración esas limitaciones, se puede hacer mucho por incrementar la participación y, sobre todo, la pluralidad de los participantes. Podemos reflexionar, por un lado, en los medios que se utilizan para invitar a la gente a participar, y, por otro, en relación a las resistencias que la organización del proceso y sus dinámicas pueden ofrecer a la participación de unos u otros participantes.

Habitualmente se dice que hay tres razones para explicar la no-participación⁹: a) una persona decide individualmente participar o no, desde un punto de vista personal; b) hay barreras simbólicas y materiales que lo impiden (por ejemplo, participan más las personas más ilustradas que las que no lo son) y c) una persona participa si se siente invitada a hacerlo. Sin considerar las limitaciones estructurales, estas tres razones resumen bien qué podemos hacer para mejorar la participación y la pluralidad de los que acuden,

7 Sintomer, Y; Herzberg, C and Röcke, A (2008), *Budgets participatifs dans Europe*, Paris: Decouverte ; Ganuza, E y Gómez, B (2008), *Control político y presupuestos participativos en España*, Madrid: Fundación Alternativas.

8 Baiocchi, G (1999). 'Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory'. Working Paper University of Wisconsin-Madison in <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF> (11/10/2004)

9 Verba, S, Schlozman, K.L, Brady, H.E (1995) *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

sobre todo, si consideramos algunos elementos vinculados a la tercera de las razones: qué medios son empleados para invitar a los participantes. Muy a menudo las administraciones emplean los mismos medios que han estado utilizando para convocar siempre la participación (medios de comunicación, las estructuras de las organizaciones sociales, cartas personales, etc.), puede que se haga incluso un esfuerzo mayor para invitar a la ciudadanía a los presupuestos participativos. Sin embargo son medios que no terminan de ayudar a convocar a una ciudadanía más plural. En Europa, por ejemplo, casi todas las experiencias están orientadas a un perfil de participante de clase media y más bien ilustrado¹⁰.

En segundo lugar, hay un elemento cardinal en las dinámicas participativas que puede expulsar a los participantes. Una persona que dedica su tiempo y esfuerzo tiene el derecho a sentirse recogido en el proceso participativo. Un estudio realizado sobre los presupuestos participativos en España nos dice que hay obstáculos para que una persona participe abiertamente y acuda a las reuniones públicas¹¹. Por ejemplo, los votantes del partido en el gobierno estaban siempre sobre-representados notablemente dentro de la asamblea, respecto a los votantes de otros partidos. Esto significa que hay algo en la organización del proceso que no ayuda a extender confianza hacia él. Ese problema es, sobre todo, de convocatoria, es decir, afecta al quiénes acuden a participar, pues en ese mismo estudio se detecta que con los años la heterogeneidad de los participantes crece, lo cual significa que estos ven un procedimiento transparente, que no los expulsa.

La cuestión está en que si hay personas que no se sienten invitadas a participar, hay algo que seguramente se puede mejorar. Puede que no esté al alcance de la mano de los técnicos, pues puede ser una decisión política, pero puede que sí se pueda modificar algo para mejorar la invitación y las dinámicas internas con el objetivo de llegar a la gente que nunca participa, que no son del partido que gobierna o a los jóvenes. Igualmente algo siempre se puede hacer para mejorar los procedimientos participativos que sean a los ojos de los participantes transparentes y que les permita tener confianza en que los resultados no van a ser manipulados por ninguna razón fuera de los procedimientos participativos.

¿Qué nos pueden aportar las MP a este problema? En principio las MP nos pueden ayudar a detectar el grado de heterogeneidad de los participantes. Para ello podemos utilizar distintas herramientas como el análisis de redes, los mapeos de actores, sociogramas, etc¹². Estas herramientas nos van a permitir saber quiénes son los participantes, lo cual nos facilitará la búsqueda de estrategias orientadas a ampliar el perfil de los mismos. No se trata de saber sólo su grado de afinidad política, sino los tipos de redes sociales que comparten y si acuden a participar redes sociales diferentes. Se trata de saber si los participantes tienen mapas cognitivos de la ciudad similares o diferentes o qué tipo de relaciones guardan con el resto de actores de la ciudad. Si al emplear estas herramientas detectamos poca heterogeneidad, podríamos pensar que las estrategias empleadas hasta el momento no han llegado ni convencido a los que son diferentes. Si nuestro objetivo fuera ampliar la participación, eso nos puede ayudar a mejorar sensiblemente nuestras estrategias de comunicación y movilización. A continuación vamos a detallar muy brevemente cómo se puede realizar un sociograma como herramienta útil en este aspecto.

La utilización del sociograma nos aporta un material sencillo para contextualizar de qué manera se articulan las redes sociales al interior de un contexto específico determinado (comunidad, entidad, área de gestión, etc.) y nos proporciona los elementos necesarios para definir las estrategias a seguir tanto a fin de “llegar” a la totalidad de actores que se “mueven” en torno a nuestra problemática, como a fin de ir introduciendo cambios en las relaciones existentes que vayan articulando una red cada vez más heterogénea. El sociograma nos permite situar a los actores frente al problema desde dos ángulos diferentes:

1. viendo la posición que tienen los actores ante los presupuestos participativos (AFINIDAD)
2. viendo el grado de influencia que muestren respecto a él (PODER).

10 Sintomer, Y; Herzberg, C and Röcke, A (2008)

11 Ganuza, E y Gómez, B (2008), Control político y presupuestos participativos en España, Madrid: Fundación Alternativas

12 Un desarrollo detallado de estas herramientas se puede encontrar en el libro: “La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas”; Ernesto Ganuza, Pablo Paño, Lucrecia Olivari, Luz Buitrago y Concepción Lorenzana. Antígona Procesos Participativos, 2010 en www.antigona.org.es

Pueden utilizarse diferentes términos para nombrar el grado de AFINIDAD de los actores en relación al proceso que estamos realizando, lo importante es que queden delimitadas al menos cuatro categorías:

- **AFINES:** que hará referencia a aquellos actores que desde el inicio están convencidos de la necesidad de iniciar un proceso de este tipo para dar solución al problema que nos ocupa.
- **DIFERENTES:** que englobará a aquellos actores que, estando de acuerdo en la necesidad de dar solución al problema, proponen otras estrategias para abordarlo.
- **INDIFERENTES:** que incluye a aquellos actores que consideran que el problema no les atañe, o que no les atañe implicarse en la solución del mismo.
- **OPUESTOS:** que hará referencia a aquellos actores que no sólo se pronuncian en contra del proceso que estamos realizando, sino que incluso están implementando estrategias para obstaculizarlo.

En cuanto al eje de PODER, son muchos los criterios y nomenclaturas que pueden utilizarse. Lo importante es que podamos delimitar al menos tres grandes grupos:

- **BAJO:** que englobará a aquellos actores que no tienen o tienen muy bajo poder de influencia en la problemática que estamos abordando.
- **MEDIO:** quienes influyen en alguna medida
- **ALTO:** quienes están, en mayor medida, influenciando en dicha problemática

Mediante el sociograma se consigue una visión global de las relaciones de los actores entre sí siguiendo unos criterios consensuados previamente, con los que podemos establecer el tipo de relaciones que establecen entre ellos (conflictivas, buenas, recíprocas o no, etc.). De este modo, por ejemplo, podríamos agrupar conjuntos de acción de acuerdo a las relaciones y actores que se alineen en una misma dirección. Todo esto nos va a devolver una imagen de las relaciones existentes en una comunidad alrededor de un tema o problema (el presupuesto participativo en nuestro caso), lo cual nos va a permitir disponer de un contexto relacional de cara a trabajar posteriormente.

El sociograma es una herramienta muy potente para abordar el elemento relacional en un proceso participativo. Podemos realizar sociogramas en diferentes momentos del proceso, lo que nos aportará una visión de los cambios que se van produciendo en las relaciones. Podemos elaborarlo en un único taller o en varios que agrupen distintos perfiles de personas. Podemos incluso realizarlo y/o complementarlo a partir de la información obtenida mediante la utilización de otras técnicas¹³. En cualquier caso, un mapa social nos va a nutrir de un material muy ilustrativo para pensar posteriormente alternativas teniendo en cuenta la percepción que se tienen de las relaciones y redes sociales. El resultado del análisis de redes al final es, por tanto, una contextualización amplia de los actores, teniendo en cuenta la situación de las redes y las relaciones entre ellos. El objetivo final será devolver los mapas sociales a los actores para reflexionar sobre el grado de heterogeneidad de los participantes y qué estrategias se pueden emplear para ampliar la participación.

2.2. Deliberación, proposición y priorización

En este apartado nos detendremos en lo que en las MP denominábamos como PAI, proponiendo algunas de las aportaciones que consideramos la lógica de las MP puede realizar al ciclo de los presupuestos participativos. Creemos que, más allá de la secuencialidad, las diferencias temporales y otros aspectos que hacen a los presupuestos participativos un proceso particular, las lógicas y premisa que orientan el momento del PAI en cualquier proceso participativo aportan muchos elementos para pensar estrategias y

13 En el libro mencionado anteriormente puede consultarse la realización de un sociograma de forma más amplia y teniendo en cuenta su elaboración con la gente (Ganuzo et al, 2010).

mecanismos que den un impulso democratizador a los presupuestos participativos.

Autodiagnóstico y planteamiento de propuestas

Cuando en el esquema planteado para las MP abordábamos el momento del Autodiagnóstico insistíamos en tres elementos que consideramos fundamentales:

- el carácter de recogida de opiniones y conocimientos plurales de los diferentes participantes en los talleres que planteáramos con ese motivo;
- el carácter reflexivo que un proceso participativo debe alcanzar, lo que en el momento del autodiagnóstico se traduce en no quedarnos con primeras opiniones y deseos sino provocar y facilitar análisis que nos permitan valorar y establecer relaciones más de fondo sobre los temas que abordamos;
- la necesidad de crear un espacio público en el que, partiendo de las visiones en un principio particulares, se pase a trabajar un problema público que, de diferentes maneras, afecta a todos (implicación).

Si pensamos en el ciclo de los presupuestos participativos, el momento de recoger, construir y elaborar las propuestas que posteriormente se van a estudiar y votar, debería estar guiado también por estas premisas. Sin duda, si el autodiagnóstico busca profundizar y hacer colectiva hacia los participantes la información recogida, en el presupuesto participativo a la hora de plantear propuestas podemos estar en una situación similar: hacer pública la información, necesidades y deseos de los participantes para, a partir de ello, construir alternativas conjuntas de solución.

En ese sentido realizar un buen trabajo de planteamiento y construcción de propuestas con MP pasaría necesariamente por tratar de conseguir el máximo grado posible de construcción colectiva y con ello de deliberación. Ello pasa por aplicar en gran medida las lógicas que definíamos para los talleres participativos a los encuentros en que se vayan a definir las propuestas. En la medida que en esas asambleas o reuniones confluyen ciudadanos diversos, además de técnicos y hasta políticos, trataremos de promover que exista el máximo diálogo posible a la hora de plantear esas propuestas.

En ese sentido el papel de los técnicos y otras personas que los pudieran ayudar como facilitadores, se convierte nuevamente en central. Así, funciones de los técnicos en asambleas o reuniones con este objetivo pasan por acciones como:

- Presentación de los motivos para los que se ha convocado la reunión. Es decir, anunciar que el motivo principal de esa reunión o asamblea es la obtención de propuestas para que sean analizadas y votadas en posteriores asambleas del presupuesto participativo.
- Otorgar información institucional básica que pudiera ser necesaria y útil para el planteamiento de propuestas en ese contexto y territorio.
- Promover que las propuestas puedan elaborarse de forma participada; es decir, promover la deliberación como construcción colectiva de propuestas. Mucho más que una suma de propuestas individuales, las propuestas deberían tratar de conseguir la construcción o al menos la aprobación colectiva.
- Escuchar y promover todas las intervenciones de los asistentes.
- Consultar sobre si existen o no vínculos entre algunas de las propuestas iniciales presentadas para provocar fusiones entre propuestas iniciales.
- Garantizar que todos los participantes comprendan y puedan intervenir en la formulación de propuestas que surjan mediante la utilización de un soporte claro que haga públicos los resultados.

En la medida que se esté alerta a ese objetivo ideal de que los ciudadanos y participantes en general construyan conjuntamente las propuestas para conseguir a través de ello su implicación en el proceso a

posteriori, estaremos potenciando desde el inicio el elemento democratizador del presupuesto participativo, fomentando dinámicas tanto informativas como formativas.

Reflexión y construcción de criterios

En el esquema de las MP planteábamos el momento de reflexión como aquel que intenta responder a la pregunta hacia dónde queremos ir. En el ciclo de los presupuestos participativos, aunque aparentemente los participantes van a plantear sus necesidades incluso a nivel individual, se pueden prever mecanismos que ayuden a construir ese horizonte común, ese consenso sobre hacia dónde se pretende avanzar. Esto dará mucho más consistencia, implicación y, en definitiva, contendrá una propuesta en mayor sentido democratizadora.

En la propuesta que hemos planteado de MP, esto se aborda especialmente mediante talleres participativos para la construcción de criterios. Aplicado al presupuesto participativo, correspondería a la idea de definir con los participantes interesados los grandes rasgos que en este caso las propuestas deberían cumplir para poderlas considerar útiles a la comunidad. Por tanto, promueve la definición de qué se quiere (dónde queremos ir) y con ello qué no se quiere (lo que entronca con el debate de si cualquier propuesta votada por unas mayorías sería válida por ese simple hecho). A fin de allanar el camino de la priorización de propuestas, resulta fundamental que exista un trabajo de reflexión que permita definir colectivamente entre los diferentes tipos de actores implicados, unos criterios de valor que sirvan como filtros a través de los cuales ir “pasando” las propuestas.

Algo similar podemos señalar para la construcción del reglamento del presupuesto participativo; de hecho habitualmente los criterios de valoración y priorización de propuestas están contenidos en los reglamentos: en la medida que se trate de un auto-reglamento, es decir, cuando los sectores ciudadanos participan en su definición y debate, de alguna manera estaremos construyendo colectivamente el horizonte de cómo se quiere que sea el proceso. Realizar talleres con los diferentes perfiles vinculados al proceso para construir el reglamento permite incorporar no sólo los límites legales y normas, sino también dotar de elementos valóricos y de sentido al proceso en general. Con esto se estará avanzando tanto en la reflexión como en la pluralidad, la implicación y la transparencia, promoviendo espacios que llevarán al proceso más allá de lo procedimental.

Pero, ¿con quién realizar estos talleres? En las experiencias que hay incorporado espacios de este tipo, se ha trabajado con los órganos ciudadanos, o con los denominados grupos motores (en los procesos que cuentan con ellos). Sin embargo, nada impide que se busquen los mecanismos para hacerlos con un mayor número de participantes. Al hablar de los talleres participativos ya indicábamos que, mediante la combinación de trabajo en subgrupos y plenarios, podemos trabajar con un número prácticamente ilimitado de participantes.

Una vez más, el papel del técnico o persona que guíe el taller resulta clave. Junto con las funciones ya mencionadas (promover la participación y opinión de todos, la deliberación, garantizar la comprensión...), en estos talleres su papel pasará además por:

- Exponer ejemplos y en algún caso cómo otras experiencias han establecido sus criterios y reglamento. Evidentemente no para plagiarlos sino para que permitan visualizar con mayor claridad el trabajo que se pretende realizar.
- Fomentar la aplicación de lógicas de justicia social. En tanto los criterios servirán en un momento posterior para priorizar unas u otras propuestas, estaremos decidiendo cómo será nuestra comunidad, con lo que resulta imprescindible que estos criterios contengan elementos de justicia social.
- Lograr sintetizar con los participantes como producto de él o los talleres un listado de criterios de valoración y/o el auto-reglamento de los presupuestos participativos.

En la medida que logremos estos productos como resultado de una reflexión colectiva se estará aportando a que efectivamente el proceso de presupuesto participativo se dote de una mayor profundidad en

su contenido valórico y comience a dar respuesta desde los planteamientos y de forma colectiva a aspectos que apuntan a la mejor convivencia en el espacio público.

Proposición y priorización de las propuestas

Decíamos que al interior de las MP, el sentido de este paso radica en que las propuestas se elaboren a partir de un conocimiento y reflexión lo más amplio y profundizado posibles a fin de que las propuestas resultantes sean coherentes entre sí, viables, estratégicas,... En el presupuesto participativo tendremos que asumir estos objetivos en el momento de priorización de propuestas.

Esta priorización se realiza básicamente mediante la aplicación de los criterios de valoración que hemos establecido en esos talleres previos de construcción de criterios y auto-reglamento. El trabajar de manera participada tanto la elaboración de los criterios como la posterior aplicación de los mismos en el momento de la priorización, implicará para los participantes conocer en profundidad las demandas y problemáticas que se hayan planteado así como la totalidad de las propuestas, lo que facilitará una visión global y de conjunto desde la cual realizar esa priorización y re-ordenación de propuestas. Depende del número de personas con los que vayamos a trabajar, así como el número de propuestas que hayan surgido y de los ámbitos temáticos que se vayan plasmando, podemos plantear los espacios de trabajo de una u otra forma (trabajando por ámbito temático para luego cruzar la información, por ejemplo), lo importante es que la priorización sea asumida por el perfil más amplio posible de actores implicados en el proceso, y que cada actor (políticos, técnicos, ciudadanía) tenga un rol y aporte desde su papel en el proceso.

El papel del técnico en este tipo de talleres para priorizar las propuestas se centrará en:

- Insistir en la visión de lo público que los participantes deben tener. Transmitir que la buena aplicación de esos criterios de valoración debe ser realizada con rigurosidad, resaltando el papel público que quienes toman esas decisiones están jugando así como en la responsabilidad que ello implica.
- Garantizar la utilización también de forma rigurosa de los mecanismos de valoración o puntuación diversos que ayuden a determinar cuales de las propuestas evaluadas reúnen mayor número de condiciones en base al cumplimiento de esos criterios.
- Obtener un resultado claro de ordenación de las propuestas en el que se haga evidente que se han evaluado todas las propuestas de forma equánime.

Esta concepción de ordenación de las propuestas según criterios aplicados por sectores ciudadanos refuerza el contenido social de estos procesos al mismo tiempo que garantiza la calidad de los resultados obtenidos.

Programación y supervisión de la ejecución de las propuestas

En el esquema presentado de las MP marcábamos este momento como aquel que responde a la pregunta cómo lo vamos a hacer. En el caso de los presupuestos participativos, se trataría de trabajar la programación de estas propuestas (plazos, responsables, recursos...), de pensar una serie de mecanismos que garanticen que la ejecución de las propuestas se realice de la forma más transparente posible así como definir el papel de los diferentes actores en el seguimiento y supervisión de las mismas.

Será necesario trabajar, por tanto, en diferentes ámbitos: hacia dentro de la institución, que es la responsable de la ejecución de las propuestas, es su compromiso con la ciudadanía al plantear un presupuesto participativo; y hacia la ciudadanía. Dadas las características con las que se han venido desarrollando hasta el momento las experiencias de presupuestos participativos, habrá un trabajo a realizar con políticos, técnicos y trabajadores del ayuntamiento/intendencia y otro a realizar con la ciudadanía. Quizás en un futuro sea posible acercar y combinar en mucha mayor medida las funciones de unos y otros actores, acer-

cándonos a situaciones de mayor co-gestión entre ciudadanía e instituciones, pero en el marco actual no parece aún muy viable, lo que no quita que lo tengamos como “horizonte deseable” a la hora de pensar las estrategias para organizar este momento del proceso.

En el ámbito institucional existen sin duda muchas más resistencias a abordar la programación a partir de estas lógicas debido a que implicaría introducir innovaciones significativas en su funcionamiento tradicional. Esto, sin embargo, no impide que, aunque sea parcialmente, se abran espacios para trabajar en este sentido con los sectores institucionales implicados en el presupuesto participativo. No menos innovador resultaría para la ciudadanía, también poco habituada a que las instituciones abran espacios de decisión como estos; algunos se podrán restar o no mostrar interés pero es muy probable que existan sectores ciudadanos dispuestos a ello.

Sea con el sector político-técnico, con el ciudadano o con ambos, como es habitual la función del técnico que promueva el proceso es fundamental en estos talleres. Sus funciones se centrarán en:

- Explicar el motivo de los encuentros en torno al objetivo genérico de organizar participativamente la ejecución/supervisión de las propuestas.
- Plantear y definir los diferentes ámbitos a decidir para esa organización. Estos podrían ir en torno a: preparar el preámbulo de cada propuesta a ejecutar, establecer plazos de ejecución (iniciales, intermedia, final), informar/recibir información de los procesos de ejecución, determinar los recursos de todo tipo que se requieren para cada propuesta.
- Establecer responsables (político-técnicos y ciudadanos según el caso) que verifiquen las diferentes tareas, propuestas, etc., e informen a los demás participantes y ciudadanía en general.
- Favorecer un contacto y diálogo lo más fluido y horizontal posible entre los diferentes sectores que tomen parte del proceso, especialmente el político-técnico con el ciudadano.
- Dar continuidad a este proceso de supervisión, por ejemplo, mediante encuentros en los momentos clave, y promoviendo que la información se haga pública.

Aunque exista esa diferencia de roles y de probabilidad de poder hacer este tipo de prácticas con unos y otros, la lógica participativa que se plantea es siempre similar: decidir colectiva, informada y participativamente un proceso coherente y lo más transparente posible respecto a esta etapa del presupuesto participativo relacionada con la ejecución de las propuestas.

En la medida que este tipo de prácticas se logren, aunque sólo sea de forma parcial, estaremos dotando a los procesos de una mejora cualitativa que pasa por ese trabajo participativo también en los momentos de realización de las propuestas, habitualmente tutelados sólo por sectores políticos, técnicos o empresariales y con funcionamientos verticales.

Devolución y retorno de la información

Cuando hablábamos de los diferentes pasos a dar en un proceso que se realiza con MP, marcábamos el momento de la devolución como uno de sus elementos claves, en tanto implica empujar a los participantes a re-enfrentarse con la información que se ha generado, volver a reflexionar y re-interpretarla (dotarla de sentido colectivamente).

En el caso de los presupuestos participativos, la devolución puede ir más allá del hecho de establecer unos mecanismos de retorno de información, de los mecanismos más tradicionales de difusión que más habitualmente se utilizan. Estos son esenciales para garantizar la transparencia y la credibilidad en el proceso, sin embargo, creemos que es posible combinarlos con espacios participativos destinados no sólo a transmitir información sino a “trabajarla”.

Si una de las apuestas de fondo de los presupuestos participativos es la “activación” política de la ciudadanía, tendremos que pensar espacios de devolución que no se centren exclusivamente en la información sino también en la formación para participar en la vida pública. El cierre de un ciclo de presupuestos participativos y el reinicio de otro puede transformarse en el momento idóneo para trabajar toda la infor-

mación que se ha ido generando a lo largo del proceso, a fin de aprender de los aciertos y desaciertos, de manera tal que emprendamos el nuevo ciclo con nuevos elementos, con nuevos retos, nuevas preguntas y también nuevas respuestas.

Otro elemento clave en cuanto al retorno de la información y la transparencia pasa por la información pública de las cifras que el proyecto ha manejado (lo que habitualmente se denomina rendición de cuentas). Promover que este espacio exista y se realice públicamente es también un indicador de la madurez y grado de profundidad que la experiencia haya alcanzado como práctica de democracia participativa.

Pasando a lo operativo en este tipo de encuentros los técnicos habrían de velar especialmente por:

- Entregar y garantizar la entrega (cuando corresponde a otros) de la información de la manera más clara y sintéticamente posible.
- Promover el debate y la opinión de los participantes sobre esa información, especialmente sobre el proceso de ejecución que se inicia
- Recaltar el carácter cíclico del proceso y la importancia de su evolución hacia mecanismos cada vez más participativos.
- Garantizar los diferentes productos que se plantean para esta etapa como son la entrega sistematizada de información, propuestas, plazos, rendición de cuentas y otras.

La realización de reuniones de devolución de este tipo permiten fortalecer y re-abrir el ciclo del proceso, en la medida que aportan una visión transversal de la participación a lo largo de todo el proceso.

3. Conclusiones

Las MP no sólo son un compendio de herramientas para facilitar que la gente participe. Si bien las herramientas que utilizemos son claves en cualquier proceso participativo, creemos que lo que las MP nos ofrecen es un compendio de caminos desde los cuales abordar la participación. Presupone, ante todo, un cambio de lógica, pues se trata de mirar la participación desde un proceso orientado a generar productos y sentido entre los participantes; orientado no sólo a sumar participantes (aunque también) sino a la práctica y la puesta en marcha de los objetivos debatidos participativamente. Significa igualmente que es muy importante cómo se aborde el trabajo técnico desde dentro del proceso participativo. Pero implica, también, pensar los límites de la acción pública, re-pensar para qué queremos hacer participación y cómo la haremos.

El dilema que hemos planteado entre cantidad de participantes o calidad-heterogeneidad de participantes sintetiza bien lo que pensamos de la participación y del uso de las MP: trabajamos en torno a un espacio público para que la heterogeneidad de la ciudadanía pueda pensar sus problemas y sus alternativas. El presupuesto participativo ofrece un marco idóneo para la realización de MP, tanto en la concepción misma del proceso como a la hora de diseñar cada uno de los espacios de trabajo y a la hora de planificar cualquier actividad.

Desde esta perspectiva, las MP pueden ayudar a imaginar soluciones a los conflictos y los problemas que se nos presentan, tratar de resolverlos en su hábitat natural (junto a los participantes) e indagar continuamente sobre los límites de lo que hemos hecho. Somos conscientes que el presupuesto participativo no depende solo de una buena organización participativa, es un proceso también político. Pero, precisamente, desde las MP se trata de pensar los límites de lo que nos rodea con el objetivo de compartir entre todos los problemas y generar entre todas las alternativas posibles, considerando los límites públicos de la acción, así como los recursos existentes y los participantes implicados. Desde ahí siempre hay soluciones, la diferencia está en si esas soluciones son pensadas entre todos o sólo por unos pocos.