





El Paradigma del Gobierno Abierto está generando, sin duda, muchas oportunidades en las Administraciones españolas. Es efectivamente, una puerta que nos ofrece nuevos aires para la gestión, sobre todo, municipal.

Pero no podemos pasar por alto la parte “reflexiva” que debe acompañar a todo paradigma para que éste resulte eficaz en su aplicación.

No se trata solo de buscar recetas o de buscar aquellas experiencias en las que ha funcionado la aplicación de una determinada política, sino de pensar sobre ella, de visualizarla en nuestras organizaciones y, en la medida de lo posible, de innovar sobre ella.

La intención por tanto de estas líneas, es dar unas pinceladas sobre la experiencia de la evolución de la Participación Ciudadana en Alcobendas que permitan, no solo obtener una visión general sobre la misma, sino además, que sirva como forma de reflexión a la hora de pensar en una Estrategia de Participación Ciudadana orientada a la conjugación de la participación más “tradicional” con la más “actual” si se me permiten las expresiones.

El lugar de partida al que nos enfrentamos en Alcobendas no es muy distinto al de muchas ciudades en España: Gran tradición de políticas de Participación Ciudadana desde finales de los años 80 principios de los 90 que han ido teniendo su reflejo en la generación de Normas y en la sucesiva aprobación de Reglamentos de Participación Ciudadana. Reglamentos que eran la forma de visibilizar y hacer cumplir esas premisas participativas que tantos beneficios podrían dejar a las Organizaciones más abiertas.

Esta Normativa fue creciendo, “evolucionando” siempre a lo ancho, es decir, con un efecto sumativo sobre la misma, que lo único que fue generando fue una “complejización” de la Norma hasta extremos preocupantes.

Hoy en día, el sistema participativo en Alcobendas asegura que el ciudadano, sea vecino empadronado o no, tenga las mayores posibilidades para participar que ha tenido en todo el periodo democrático de este país. Pero no participa.

La conclusión es obvia y aplastante: más de 25 órganos estables en una ciudad de 110.000 habitantes no garantiza la Participación Ciudadana. Y podríamos seguir con este efecto sumativo, pero la Participación seguiría sin regenerarse y nos llevaría a un desgaste excesivo en todas sus facetas.

Este es nuestro punto de partida: La necesidad de evolucionar, de innovar en y para la Participación Ciudadana.

Esa necesidad, debe verse siempre matizada por una serie de preguntas y reflexiones a hacer no solo en el seno de la Organización, sino también con todos los actores sociales.

## I.- LAS PREGUNTAS CRUCIALES SOBRE LAS QUE PODER CONSTRUIR SON:

### 1.1.- *¿Qué queremos hacer? ¿Qué queremos lograr?.*

Es decir qué es “eso” a lo que estamos llamando “innovar en participación ciudadana”. De qué estamos hablando realmente. Que es lo que nos gustaría conseguir. Esta pregunta resulta crucial para converger no solo miradas técnicas dentro del equipo, sino también visiones políticas acerca de la Participación Ciudadana.

No hablamos aquí de metodologías más o menos apropiadas, sino simplemente de cuál es el punto que queremos alcanzar con nuestro trabajo. Donde queremos que se sitúe la participación del ciudadano en el contexto municipal y en su papel dentro de la gestión de la Organización.

Es evidente, que una de las cuestiones básicas a abordar es ganar en flexibilidad y sobre todo, agilidad de la Participación Ciudadana en la ciudad. Cuanto más complejo resulte un sistema participativo, menos encajará con la vida de la ciudad, teniendo en cuenta además, los nuevos paradigmas sociales en los que ya no solo hablamos de sociedad o modernidad líquida como planteaba Bauman <sup>1</sup>, sino incluso de “sociedad gaseosa”, como reflejo de esa volatilidad y rapidez con la que ocurren las cosas.

<sup>1</sup> BAUMAN, Zygmunt, (2005b), Modernidad líquida, Fondo de Cultura Económica: Argentina.

Esta flexibilidad y agilidad nos ha de llevar sin duda a otra cuestión preocupante y urgente: la necesidad de simplificación de la participación, en sus metodologías, articulado, enunciación y comunicación. Es indudable que ante la gran cantidad de comunicación e información que maneja el ciudadano en su día a día, la simplificación de los mensajes será básica para llegar a captar ese interés que buscamos. La excesiva burocratización que nos han llevado a unos Órganos de Participación que, aunque han cumplido su misión a la perfección, resultan hoy en día pesados en su convocatoria, mantenimiento y operatividad para hacer que el ciudadano tome parte activa en la gestión cotidiana de la ciudad a través del Ayuntamiento.

Necesitamos por tanto, urgentemente, minimizar la burocracia y los órganos que inundan la ciudad pero que ya, hoy, el ciudadano va abandonando por falta de tiempo, interés o excesiva complejidad y exigencia.

Por otro lado, pero en la misma línea, perseguimos que la participación Ciudadana sea “Rentable”. Sobre todo que al ciudadano le resulte atractivo participar en términos de beneficio social para él y la comunidad en la que convive. Y eso solo se podrá conseguir si somos capaces de dar respuesta a las necesidades que se nos plantean.

En este punto se nos abre una nueva puerta en la que es necesario incidir de manera especial. Las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Hemos venido dando por hecho que conocíamos desde muchas Organizaciones lo que el ciudadano necesitaba y quería. Incluso dando por hecho cuales eran los temas sobre los que se “hablaba” en la ciudad y en las calles y espacios de las ciudades. En base a eso construíamos los procesos y órganos de participación. Llenábamos las Agendas de la participación de temas que no nos han hecho dudar ni plantearnos a muchos equipos, hasta qué punto han interesado o no a los ciudadanos.

Hoy por hoy nos damos cuenta de que en realidad existe una carencia en la capacidad de escucha que tenemos hacia la ciudad. Los “sensores” que eran válidos hasta ahora están dejando de ser del todo útiles, y las nuevas relaciones que se establecen con la ciudad y sus ciudadanos, hacen necesario pensar y trabajar en sistemas de escucha más novedosos, cambiantes, flexibles y adaptados a las situaciones que vivimos, en las que el tema del que se hablaba ayer, hoy ya ha quedado obsoleto, y que las noticias de hace unas horas no afectan de la misma manera a las decisiones ya que media hora más tarde se han producido otras nuevas en un sentido distinto.

De ahí que otra de las cuestiones que queremos y debemos hacer sea una buena escucha, basada no solamente en la pasividad de esperar, sino en una escucha activa que nos sirva para generar después no solo participación ciudadana sino sinergias y bidireccionalidad con los actores de la ciudad.

Pero ¿por qué hacer escucha desde las áreas encargadas de la Participación Ciudadana?. Escuchar desde estas zonas, nos permite añadir un plus a la escucha. Nos permite añadir el plus de lo “relacional” avanzando hacia lo que Julio Alguacil <sup>2</sup> ha venido llamando “Administración Relacional”.

### *1.2.- ¿Por qué lo queremos hacer?*

En un primer momento la razón es obvia, y como tal, contundente. Se quiere hacer por necesidad.

Tal y como se ha mencionado más arriba, el actual modelo obliga prácticamente a innovar en lo que a participación ciudadana y a relación con los ciudadanos se refiere. Necesitamos relacionarnos de otra forma con los éstos porque éstos, a su vez, se relacionan entre sí y con su medio de otra manera.

Según el Estudio “Usos de Internet en Alcobendas” <sup>3</sup> de febrero de 2015, el 91,8% de los hogares tiene acceso a la Red. Indicador que revela la implantación prácticamente generalizada de las tecnologías en el ámbito doméstico, situándose 18 puntos por encima de la media de hogares españoles y 13 puntos por encima de la media europea.

<sup>2</sup> ALGUACIL, J. (2006), “Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?”, en ALGUACIL, J., Poder local y participación democrática, El Viejo Topo, Barcelona, pp. 9-47.

<sup>3</sup> Ayuntamiento de ALCOBENDAS, (2015), “Encuesta usos de internet en Alcobendas. La Brecha Digital”



Por otro lado, citando al mismo estudio, el 90% de la población de 16 a 74 años ha utilizado Internet en alguna ocasión. De hecho, 88 de cada 100 personas declararon utilizarlo en los últimos tres meses.

Centrando el análisis en el ámbito individual, la adopción de tecnologías de la información y comunicación (TICs) entre la población es elevada comparándola con la media nacional. De hecho, algunos dispositivos, como los teléfonos móviles, los utiliza prácticamente toda la población (98,5%).

Ante esta situación, como venimos diciendo, la evolución y necesidad de innovación en los modelos de Participación Ciudadana y de relación con todos los actores sociales, es una necesidad, ya que solo aproximaciones desde parámetros propios de Gobierno Abierto como la transparencia y la colaboración, propiciarán otra participación más acorde a los patrones y modelos sociales que nos encontramos en referencia a este asunto.

Pero aparte de la “necesidad”, estamos convencidos de la capacidad que nos ofrece los Principios de trabajo desde la “filosofía 2.0” como uno de los ejes de trabajo fundamentales para la asunción de los enfoques derivados del Gobierno Abierto por las organizaciones públicas. Las herramientas de Internet que se definen como web2.0, son intuitivas, fáciles de utilizar y están centradas en las personas usuarias, ya que son ellas quienes les aportan contenido y valor. Son también herramientas que permiten recibir información de forma proactiva, intercambiar información y trabajar de manera colaborativa (Wikipedia <sup>4</sup>, RAMILO Y FERNÁNDEZ, 2012) <sup>5</sup>.

En cualquier caso, esto, implica la traslación a la gestión pública de una serie de valores procedentes de la web 2.0; pero siendo conscientes de que es necesario mantener además los conceptos clásicos de participación ciudadana y el interés por los espacios de interacción entre la ciudadanía y los gobiernos para la incidencia en la toma de decisiones y el control y seguimiento de la acción de gobierno.

### 1.3.- ¿Quién lo va a hacer?

La ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA se plantea de forma descentralizada, de manera que la acción del personal técnico de Participación Ciudadana se traslade a los ámbitos de gestión correspondientes; en una suerte de funcionamiento en la que la atención no se produce “a demanda”, sino que surge de manera continuada en una lógica en la que es el propio trabajo de estos profesionales en las áreas la que genera y facilita la aparición de espacios de encuentro y cristalización de iniciativas ciudadanas.

Este sistema de gestión de la participación propone la asignación al personal técnico de Participación de diferentes parcelas de gestión, siguiendo un criterio de división funcional, que asegure la integración permanente de la función de participación en la gestión municipal del ámbito correspondiente, de forma que éstos profesionales tengan un conocimiento exhaustivo de los servicios, actividades y proyectos manejados en el sector municipal específico y puedan, con ello, contribuir a generar esa mayor interacción con la ciudadanía (comunidad) para facilitar, dinamizar y mediar en torno a todas aquellas iniciativas que se puedan generar por cualesquiera de los actores involucrados en el proceso.

Resulta así necesario revisar el contenido de tareas asignadas al personal técnico de Participación, que se convierten en pieza clave para el correcto funcionamiento del modelo. La concepción expresada de la participación con un enfoque 2.0 requiere la extensión de buena parte de las funciones ejecutadas hasta ahora en entornos presenciales a entornos virtuales, para los que resulta preciso el manejo solvente de las técnicas y herramientas propias del medio digital. El rol a desempeñar por una persona técnica de Participación Ciudadana se fundamenta en la dinamización de la comunidad ciudadana en torno al ámbito de gestión que se le asigne, identificando adecuadamente a dicha comunidad, procurando su mayor extensión, generando el ambiente de “conversación” preciso para hacer posible la participación en los asuntos del ámbito de que se trate. Para ello, será preciso el despliegue de técnicas y metodologías propias de las redes sociales, aspecto en el que este grupo de profesionales debe ser referente dentro de la organización.

<sup>4</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0](http://es.wikipedia.org/wiki/Web_2.0)

<sup>5</sup> Ramilo-Araujo, M. C. & Fernández-Rupérez, R. (2012). Ciudadanía y Participación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. GIGAPP- IUIOG <http://gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=568>



F.- Garantizar una participación factible, constructiva y de calidad con intervención directa en la toma de decisión y en la gestión municipal.

G.- Aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) como canal de participación en todos los procesos que sea posible.

H.- Debe existir una comunicación recíproca, bidireccional y retroalimentada entre Ayuntamiento y la ciudad, con una difusión e información periódica, veraz y permanente.

I.- Fomentar la capacidad ciudadana de discusión sobre cuestiones concretas de la gestión municipal, incluyendo las decisiones sobre cuestiones presupuestarias.

J.- Tener continuidad en el tiempo y disponer de los mecanismos necesarios para adaptarlo a la realidad de la ciudad; implicando a la población en su desarrollo y buscando dispositivos que posibiliten acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas para el desarrollo o modificación del presente Reglamento de Participación Ciudadana.

## *2.2.- Establecimiento de un Modelo "Bifronte"*

La característica más destacable de la propuesta que se desarrolla en el planteamiento, quizá es la concepción "bimodal" del esquema de funcionamiento de la participación ciudadana en Alcobendas.

En la actualidad, el Ayuntamiento de Alcobendas se sirve de un modelo de participación elaborado a partir de un proceso de trabajo interno y externo que ha sido regulado a través del vigente Reglamento

Ciudadano de Participación de la ciudad de Alcobendas.

Como se ha venido señalando, existe la necesidad de transformar el modelo de participación vigente en la ciudad, al paso de las transformaciones sociales que se vienen sucediendo en los últimos tiempos y que hacen preciso renovar el papel de la ciudadanía en la participación en los asuntos públicos, tanto desde un punto de vista de contenido como desde la óptica instrumental. Es en torno a esta reflexión como la Administración municipal se plantea la necesidad de revisar y adaptar el modelo de participación ciudadana desde una óptica "2.0".

Ahora bien, el modelo de gestión de la participación ciudadana vigente descansa en una serie de fundamentos (estructuras, procesos, métodos de trabajo...) que, lejos de suponer un estadio "menos evolucionado" de la participación, representan una manera concreta de entender esta función. Una concepción de la participación ciudadana distinta –en muchos de sus fundamentos- a la que surge de la aplicación directa de esa nueva "lógica 2.0".

Dicho de otro modo, la propuesta de modelo de gestión de la participación ciudadana 2.0 no representa propiamente una evolución del modelo de participación ciudadana vigente, sino que supone la adopción de nuevos esquemas de funcionamiento que, partiendo de una base común (representada por el Decálogo de la participación ciudadana en Alcobendas referido en el epígrafe anterior), interpretan de forma distinta la plasmación que esos principios requieren; es decir, la manera en torno a la cual se va a vehicular esa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales. Ello obliga por tanto a plantear, no la evolución del modelo vigente de participación ciudadana, sino un modelo alternativo en clave 2.0.

Así, la estrategia propone el desarrollo y aplicación simultánea y en paralelo de los dos esquemas de funcionamiento descritos, léase, el sistema de gestión de la participación ciudadana de la ciudad de Alcobendas desarrollado en el años 2008 y vigente en la actualidad a través del Reglamento y un nuevo sistema de gestión de la participación ciudadana de la ciudad de Alcobendas.

Entre las razones por las que se propone la aplicación simultánea de ambos modelos podríamos referir las siguientes:

- plantear la transformación como un tránsito no rupturista con el modelo vigente,
- dar tiempo al cambio cultural necesario (profundización en "valores 2.0")
- proponer un sistema que permita evolucionar a la organización al ritmo que quiera y se sienta capaz en cada momento,
- generar confianza suficiente en el nuevo modelo (no imponerlo),
- involucrar a la ciudadanía en las nuevas dinámicas participativas que se proponen.

Como ha quedado reflejado, se propone la implantación progresiva del nuevo sistema de gestión de la participación ciudadana, de forma que paulatinamente también vaya suponiendo la desarticulación del sistema de participación ciudadana vigente; en la medida que entendemos que el primero servirá como sustituto mejorado del segundo y que –por las diferencias de concepción entre ambos- no cabe entender que el nuevo sea un desarrollo o evolución del primero, sino un sistema conceptualmente diferente.

El planteamiento entonces para el funcionamiento de ambos sistemas consiste en la aplicación del sistema vigente –aunque incorporando algunas cuestiones revisadas- y, en paralelo, llevar a cabo el despliegue progresivo del Nuevo Modelo a la velocidad y con la intensidad que la organización considere adecuada en cada momento, atendiendo a la oportunidad, los desarrollos existentes, la confluencia con otros proyectos, etc.

### III.- DIMENSIONES Y EJES SOBRE LOS QUE CONSTRUIR.

El plan de acción que dé forma a la Estrategia para el impulso de la participación 2.0 se estructura en cinco dimensiones, más una transversal, que representan cada uno de los ejes de trabajo en torno a los cuales se agrupan los objetivos de la Estrategia 2.0 de Participación Ciudadana para la ciudad de Alcobendas.

Las dimensiones indicadas proponen abordar las diferentes actuaciones de forma que sirvan de referencia:

La evolución de los valores de la organización: cuestión de fundamental importancia a los efectos de la transformación pretendida (Dimensión I).

Los cambios organizativos, normativos y tecnológicos precisos para la transformación (Dimensiones II, III y IV).

El impacto sobre la ciudadanía de la transformación descrita (Dimensión V).

Adicionalmente, es necesario prestar atención a una cuestión que –si bien no ha sido tratada en un eje diferenciado- se aborda en el conjunto del plan de acción a través de actuaciones cuya finalidad incide positivamente en su consecución. Nos referimos a los aspectos relativos a la gestión del cambio y que articulamos en torno a una Dimensión Transversal que denominaremos “gobernanza del cambio”.

Esta dimensión transversal contempla aquellos objetivos cuyo propósito está relacionado con la implantación efectiva de la transformación descrita, y agrupa a todas las actuaciones tendentes a hacer eficaz la transformación de la realidad que hoy ha sido analizada por aquella que reflejará la ciudad de Alcobendas a la finalización del plazo contemplado para la implantación del Plan.

El Plan de Acción contempla una serie de proyectos destacados por su especial incidencia en la consecución de los objetivos específicos planteados para la organización. Son los “proyectos estrella” y forman un catálogo ejecutivo de actuaciones de especial relevancia para el Ayuntamiento de Alcobendas al objeto del desarrollo de la Estrategia 2.0 de participación.

### IV.- DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO.

A continuación se recogen algunas reflexiones que se consideran como factores o elementos a tener en cuenta para el éxito en la implantación de la presente propuesta:

#### A.- *Iniciar el recorrido en pilotos de éxito asegurado.*

Comenzar la implantación con la puesta en marcha de iniciativas controladas en ámbitos de gestión que sirvan de referencia para otros departamentos y, que por su trayectoria en la organización, apertura al cambio, etc. aseguren la implantación satisfactoria del nuevo sistema de gestión.

#### B.- *Desregular (derogación parcial y acumulativa).*

El modelo confía su funcionamiento a estructuras flexibles, basadas en principios consolidados, a los que incorpora otros como el de “inmediatez”; sugiriendo un funcionamiento ajeno a las dinámicas de corte burocrático que predominan en el sistema existente. Por ello se propone la derogación parcial y acumulativa del vigente Reglamento de Participación, sustituyéndolo con un nuevo articulado, eliminando aquellos preceptos que, en función de las necesidades y avance de la implantación del nuevo sistema de gestión, puedan ser eliminados.

#### *C.- Adecuar las bases para el asentamiento del nuevo modelo.*

Preparar la organización, como eje de trabajo de la implantación. Resulta de vital importancia para el éxito del modelo, en la medida que la transformación a la que aspira necesita de la incorporación de nuevos valores, de la interiorización de la participación desde otros enfoques por parte del conjunto de la organización.

#### *D.- Complementar e integrar con otras redes municipales de gestión.*

El nuevo papel del personal técnico de participación ciudadana en los departamentos no debe ser sustitutivo, sino complementario de la estructura ya desplegada –descentralizadamente- desde el área competente en materia de “gobierno abierto”. El rol previsto para las personas que integran la unidad de participación es de dinamización de una comunidad, por lo que cualesquiera otras iniciativas en este sentido complementan y contribuyen a un mejor cumplimiento de esta finalidad.

#### *E.- Basar el trabajo en la idea de “creación de comunidad”.*

En línea con lo anterior, el nuevo modelo contempla como objetivo fundamental de la función de participación ciudadana la necesidad de centrar su actividad en “crear comunidad” en torno al ámbito de gestión de que se trate, con la intención de servir de estímulo para las aportaciones que los ciudadanos puedan realizar en los términos que correspondan, en función del tipo de asunto de que se trate (aportar ideas, sugerir mejoras, resolver problemas, ...).

#### *F.- Gestionar el cambio.*

Dado lo ambicioso del cambio propuesto y la intensidad de la transformación planteada, tan importante como el acierto en las acciones a llevar a cabo y su articulación será la oportunidad de la gestión del cambio que se realice. Así, se sugiere la consideración de una batería de acciones específicas y el mantenimiento de un impulso transformador que permita la gobernanza de dicho cambio.

#### *G.- Planificar, seguir y evaluar.*

Resulta esencial para un fin de la complejidad del descrito la planificación de las actuaciones que se vayan a emprender, en atención a los objetivos que se determinen, determinar las acciones que permitirán el despliegue de dichos objetivos, así como los indicadores útiles para su seguimiento. Y completar el ciclo de gestión con la evaluación de los planes emprendidos y la implicación de la dirección en los ajustes que, en su caso, procedan.

### **V.- A MODO DE CONCLUSION.**

En el Ayuntamiento de Alcobendas, conceptualizamos la participación ciudadana como uno de los ejes de trabajo fundamentales para la asunción de los enfoques derivados del gobierno abierto (open government) por las organizaciones públicas. Implica por tanto, la traslación a la gestión pública de una serie de valores procedentes de la web 2.0; y mantiene de los conceptos clásicos de participación ciudadana, el interés por los espacios de interacción entre la ciudadanía y los gobiernos para la incidencia en la toma de decisiones y el control y seguimiento de la acción de gobierno.

Se convierte por tanto en objeto fundamental del modelo planteado la construcción de espacios de relación que vehiculen la interacción referida en un marco en el que la intervención de la ciudadanía cobra una renovada relevancia: la necesidad de “crear comunidad”. Asimismo, es objeto del sistema de gestión de la participación ciudadana la búsqueda de la “desintermediación”, aspirando a que la Administración asuma un papel de facilitador, creando espacios que rompan las barreras de la participación, generando un contexto...

El planteamiento presentado surge en el contexto de la relevancia adquirida por las transformaciones sociales surgidas a partir de lo que hemos conocido como “sociedad en red”, en los que la formación del conocimiento y el tratamiento digitalizado de la información son origen de estos significativos cambios culturales, sociales y económicos (Castells, 1997) <sup>6</sup>.

Por tanto, el sistema de Gestión de la Participación Ciudadana presentado, se plantea como una respuesta instrumental a la necesidad de dar cabida a la participación en la elaboración de políticas públicas locales. Su alcance por tanto es integral, es decir, tiene como objeto contribuir a dar entrada a la ciudadanía en todos los ámbitos de la gestión municipal; no es por tanto un modelo de aplicación “al departamento de participación ciudadana”, sino que aspira a recoger la forma en la que se integra la participación en la gestión municipal.

<sup>6</sup> CASTELLS, Manuel (1997): La era de la información: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza