



El proyecto Cherrypicking se ha dedicado a estudiar algunas de las consecuencias que tienen los procesos participativos locales en España. Hemos analizado un conjunto de experiencias desarrolladas durante la legislatura 2007-2011 examinando dos aspectos principales: si se ejecutan las propuestas que se hacen en estos procesos y cómo se transforma la sociedad civil y su relación con la administración. El proyecto, coordinado desde el IESA (CSIC), cuenta con la participación de diez investigadores españoles y extranjeros. El blog del proyecto (en inglés), contiene más información sobre el tema <https://cherrypickingproject.wordpress.com/>

IESA Instituto de Estudios Sociales Avanzados



Hoy hablamos de las malas noticias: La frustración participativa

Procesos participativos como los *Consejos Consultivos* o los *Presupuestos Participativos*, suelen tener por objeto aumentar la influencia de los ciudadanos, desafiando la apatía política y la percepción generalizada de lejanía en los procesos institucionales. Los participantes asisten a reuniones, diseñan y recaban apoyo para sus propuestas, las desarrollan y negocian con los técnicos del ayuntamiento y con los representantes públicos. Todo ello supone, en la mayoría de los casos, nuevos aprendizajes de estimable valor, pero también una inversión de tiempo, energía y recursos.

Durante estos procesos, diferentes actores sociales despliegan grandes dosis de creatividad, tiempo y compromiso. Se involucran porque tienen expectativas positivas. No obstante, es frecuente que cuando llega la hora de dar continuidad e implementar las propuestas, estas expectativas se ven defraudadas, dando lugar a frustración y cansancio. Ello resulta clave para evaluar los resultados del proceso participativo, el abandono por parte de ciudadanos y colectivos sociales, y nos ayuda a repensar el repertorio de herramientas destinadas a mejorar la calidad democrática de esas instituciones.

El estudio

Hemos estudiado en profundidad seis experiencias participativas prestando especial atención a esos procesos de creación de expectativas positivas y, en su caso, de frustración. Los seis casos se desarrollaron entre 2007 y 2011, en ciudades que comparten un tamaño intermedio, un marcado carácter periférico y post-industrial, y sociedades civiles diversas. En ellas gobernaban PSOE o IU (con sus variantes territoriales) en gobiernos mono o pluricolor. Seleccionamos procesos participativos “intermedios”, es decir, ni ejemplares, ni aquellos que no llegan a durar lo suficiente como para producir impactos significativos. La selección final incluyó tres consejos consultivos y tres presupuestos participativos en Madrid, Cataluña y Andalucía. La información sobre los mismos se recabó a partir de entrevistas a distintos perfiles de participantes y análisis de documentación.

Causas y procesos de frustración participativa: 1. Falta de continuidad de los procesos participativos

El **cambio del partido político en el gobierno** local ha supuesto, en ocasiones, la suspensión de mecanismos participativos. Por ejemplo, en uno de los presupuestos participativos estudiados, los actores asociativos consideran la suspensión como un ataque y una muestra de desprecio. Más allá de la frustración de expectativas, la interrupción y la falta de continuidad de los procesos contribuyen a la desconfianza institucional y a generar sentimientos de ineficacia política que perduran en la memoria de la sociedad.

En otros casos, la frustración se produce como consecuencia del **lento deterioro del proceso por inanición**, debido al vaciado de competencias, la falta de actividad o la limitación a temas informativos o secundarios. En estos casos, los participantes perciben que se requiere su presencia como justificación legitimadora más que como integrantes de un proceso real. La frustración se vincula a la idea de inocuidad e irrelevancia política de la participación, cuando no a su instrumentalización política. Por ejemplo, los participantes en un consejo de colectivos asociativos relatan cómo esta institución pasó de elaborar propuestas para el presupuesto municipal de inversiones, a ser un espacio reducido a recibir informaciones del Ayuntamiento.

2. No-implementación o deficiente puesta en práctica de las decisiones

Los procesos participativos se conciben de manera aislada y se genera una **falta de adecuación con los tiempos y formas de proceder establecidos en la administración**. En este sentido, la lentitud en la implementación y las tensiones entre la ciudadanía y los equipos técnicos y administrativos es una causa importante de frustración, al no plasmarse los resultados con rapidez. Por ejemplo, en un presupuesto participativo, miembros de grupos asociativos observaron la dificultad de fidelizar la participación de sus vecinos sin contar con una motivación concreta basada en los resultados: *“Proponíamos que fuera más rápido, era difícil que la gente participara en un proceso futuro, si todavía no se habían construido las propuestas anteriores.”*

El **incumplimiento de propuestas** en procesos vinculantes es una de las principales causas de frustración. Tanto en estos procesos como en aquellos en que se formulan recomendaciones, la no implementación suele venir acompañada de abandonos y descenso de la participación. Como relataba el representante de un grupo joven de *skaters* implicado en un presupuesto participativo: *“Todo lo que se ha prometido y lo que hemos hecho no ha servido para nada, hemos dedicado muchas horas de nuestra vida, la arquitecta que nos ayudó, la entidad, los vecinos que nos votaron, la ilusión de mucha gente”*. Los miembros de ese grupo al ver que la propuesta aprobada no iba a ser finalmente ejecutada, no se planteaban, tres años después, volver a colaborar con el Ayuntamiento, incluso cuando éste había dado explicaciones (recortes y crisis económica). Pese a que otras propuestas sí fueron implementadas, este episodio dejó en la memoria colectiva el incumplimiento de un proceso definido como vinculante.

Modificar las propuestas, sin nuevas deliberaciones o sin una alternativa negociada, genera en ocasiones, situaciones de conflicto y posterior frustración, siendo interpretada por la sociedad civil como una muestra de falta de respuesta gubernamental ante las demandas ciudadanas o un elemento de arbitrariedad. La percepción de frustración se incrementa cuando los actores asociativos han tenido que realizar un arduo trabajo previo de elaboración técnica de sus propuestas y son modificadas sin consenso. Por ejemplo, en un caso de presupuesto participativo, un conjunto de ONG consigue aprobar una propuesta de construcción de un albergue para personas sin hogar. Las protestas de los vecinos respecto a la ubicación, hacen que el Ayuntamiento reubique esa obra en una nueva localización, abriéndose un nuevo conflicto con los vecinos de la zona elegida.

3. Limitada ambición; limitada capacidad

A veces los procesos participativos se limitan a **propuestas de escaso presupuesto e impacto político**, produciendo percepción de inocuidad o irrelevancia política. Por ejemplo, hay entidades especializadas a nivel territorial y sectorial, con amplias capacidades para plantear planes ambiciosos, de ahí que en algunos procesos, sus miembros se sientan frustrados al reducir la participación sólo a propuestas limitadas, de escaso presupuesto y trascendencia política para la ciudad: *“Arreglar una farola que a lo mejor no funciona, a lo mejor eso no tiene por qué votarse, o sea la farola tiene que funcionar sí o sí, no tiene por qué salir de un presupuesto participado”*.

En ocasiones, la frustración es consecuencia de la **exigencia excesiva sobre los actores de la sociedad civil**, que poseen recursos y energías más limitados. Ello hace que perciban que su intervención en el proceso participativo no alcanza las oportunidades abiertas por él. Por ejemplo, en el caso de un consejo consultivo de ciudad, los miembros de varios grupos sociales ponían sobre la mesa que sus compañeros rara vez traen iniciativas a dicho consejo, entre otras razones, porque las entidades sociales, por sus dinámicas y coyunturas internas, no son capaces de generar propuestas más ambiciosas.

4. “Post-it-ivismo”, fatiga y aburrimiento

Algunos mecanismos participativos se basan en metodologías de dinamización que son percibidas por los participantes como reiterativas, aburridas e infantiles (el “*post-it-ivismo*” se refiere a técnicas clásicas como el árbol de problemas o los flujogramas). En un contexto percibido como inocuo políticamente, sin resultados esperables, estas técnicas (y otras como la reunión informativa) **pueden producir aburrimiento y cansancio**. Las sesiones son percibidas como un compromiso aburrido y fatigoso, en un contexto de irrelevancia política donde no se adquieren informaciones relevantes ni se pueden realizar propuestas efectivas.

Expectativas modestas, pero logradas

Existen experiencias que han conseguido evitar o mitigar la aparición de estados de frustración o cansancio. A modo de ejemplo, un consejo sectorial dedicado a las políticas de voluntariado mostraba que, pese a limitarse a la elaboración de campañas y políticas muy específicas sobre el voluntariado a nivel local, las expectativas de los grupos asociativos se habían cumplido. Algunas de las claves fueron:

- a) **La realización de un pre-proceso participativo**, en el que se elaboró conjuntamente con las entidades el reglamento de funcionamiento interno del consejo, con lo cual sus rasgos básicos eran conocidos y compartidos por las entidades;
- b) **La claridad en los objetivos y recompensas**. Se definieron anticipadamente los temas, acotando el área. Además, se expusieron las limitaciones del Consejo, como por ejemplo la reducción de la partida de subvenciones o la limitación de recursos materiales disponible con motivo de la crisis económica y la debilidad de las haciendas locales;
- c) **La capacidad de decisión e implementación**. Las políticas locales relacionadas con el área de voluntariado son actualmente sometidas a valoración del Consejo. Las entidades no solo ofrecen su opinión sino que proponen, diseñan e implementan campañas y actividades, en colaboración con el departamento correspondiente del Ayuntamiento.

Conclusiones y sugerencias

Las innovaciones participativas pueden favorecer nuevos sentimientos de capacidad de influencia y eficacia política, pero con relativa frecuencia también conducen a escenarios de frustración, fatiga participativa y desconfianza. El resultado puede depender de la medida en que los propios mecanismos logren ajustar sus tiempos y procedimientos al contexto en el que están insertos, al tiempo que incorporan la “gestión de las expectativas de los participantes” como un elemento adicional en su diseño e implementación. Algunas sugerencias de nuestro estudio son:

- a) El proceso debe **buscar el encaje con la lógica administrativa existente**. Los procesos participativos, tanto si incluyen propuestas vinculantes como recomendaciones, deben tener una vinculación explícita con el proceso de toma de decisiones e implementación. El conocimiento de estos tiempos, fases y las herramientas de seguimiento pueden facilitar la sintonía con las lógicas administrativas.
- b) El proceso debe **sintonizar también con “las exigencias”** (costes, requisitos), con los recursos y capacidades de la sociedad. El papel de los “facilitadores” y las metodologías participativas, pueden contribuir a reducir los obstáculos de tipo formal o procedimental. Este trabajo puede estar dirigido a formar para la participación a los distintos actores (de la sociedad civil o de la administración) y adaptar los formatos para hacerlos más accesibles.
- c) Por último, el **alcance político de los procesos y los resultados esperados deben explicitarse desde el principio y ser objeto de continuo ajuste**. La gestión de las expectativas debe acompañar todo el proceso. El incumplimiento de propuestas o su modificación pueden generar escenarios de frustración, incrementándose la desconfianza hacia la administración local, y las posibilidades de rechazo hacia otros procesos institucionales.
- d) La **transparencia en los procesos y capacidad de seguimiento de las decisiones adoptadas** es un elemento central. La idea de que el resultado “acaba en un cajón” sin explicaciones resulta en sentimientos de inocuidad política que perviven en la memoria colectiva.
- e) Lo mismo se aplica **al proceso de finalización de los procesos**. Hay mejores y peores cierres. La finalización del proceso debería programar qué ocurre con las propuestas pendientes y comprometidas, qué canales formales o informales vendrán a sustituir a los previos y cómo se darán explicaciones.

Patricia García Espín (IESA-CSIC, UAB)

pgarcia@iesa.csic.es

Manuel Jiménez Sánchez (UPO)

mjimisan@upo.es

José Luis Fernández Martínez (IESA-CSIC, UGR)

jlfernandez@iesa.csic.es