

Arminda Álamo Bolaños,  
Jorge Pérez Artiles (coords.)

# Participación ciudadana y gobernanza

Materiales para la facilitación

Octaedro 

Colección Universidad

Título original: *Participación ciudadana y gobernanza. Materiales para la facilitación*

Primera edición: diciembre de 2019

© Arminda Álamo Bolaños, Jorge Pérez Artilles (coords.)

© De esta edición:

Ediciones OCTAEDRO, S. L.

C/ Bailén, 5 – 08010 Barcelona

Tel.: 93 246 40 02

[www.octaedro.com](http://www.octaedro.com) – [octaedro@octaedro.com](mailto:octaedro@octaedro.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN:978-84-18083-11-2

Depósito legal: B. 2276-2020

Diseño y producción: Ediciones Octaedro

Impresión: Ulzama

Impreso en España - *Printed in Spain*

## AUTORÍA

- Dra. Arminda Álamo Bolaños.** Profesora del Departamento de Educación, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Codirectora del «Experto Universitario en Gobernanza y Participación Ciudadana» (ULPGC y Cabildo de Gran Canaria).
- Juan Manuel Brito Díaz.** Investigador del Centro de Estudios y Difusión del Atlántico (CEDA)
- Javier Caballero Ferrándiz.** Sociólogo. Máster en Metodología de la Investigación (UCM). Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas (UCM). Dinamizador de la participación en administraciones locales y organizaciones sociales. Miembro de la Red CIMAS (<[www.redcimas.org](http://www.redcimas.org)>).
- Fernando de la Riva.** Colectivo de Educación para la Participación, CRAC.
- Francisca Lema Quintana.** Antropóloga de Orientación Pública.
- Marco Marchioni.** Trabajador e investigador social.
- Dr. Pedro Martín Gutiérrez.** Sociólogo. Profesor de la Universidad de Valladolid. Miembro de la Red CIMAS (<[www.redcimas.org](http://www.redcimas.org)>).
- Dra. Jone Martínez-Palacios.** Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco, UPV/EHU. Parte Hartuz: Estudios sobre democracia participativa.
- Dr. Jorge Pérez Artilles.** Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo de la Universidad de Manchester, Gran Bretaña. Director general de participación ciudadana del Cabildo de Gran Canaria. Codirector del «Experto Universitario en Gobernanza y Participación Ciudadana» (ULPGC y Cabildo de Gran Canaria).
- PSJM. Cynthia Viera y Pablo San José.** Equipo artístico de creación, teoría y gestión.
- Raúl Saavedra.** Criminólogo y mediador. Director de REDECO.
- Miren Koldobike Velasco Vázquez.** Profesora de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y activista de movimientos sociales por la justicia social, antimilitarismo, ecofeminismo y antirracismo.
- Dr. Tomás R. Villasante.** Red CIMAS. Profesor honorífico de la Universidad Complutense de Madrid.



# Sumario

Presentación .....	11
Prólogo.....	13
1. Participación, ciudadanía y democracia participativa ..	17
MARCO MARCHIONI	
2. Apuntes para la construcción de política pública de Participación Ciudadana.....	33
JORGE PÉREZ ARTILES	
3. La profesionalización de la participación pública institucional en España.....	51
JONE MARTÍNEZ-PALACIOS	
4. Recreando lo público: asesoramiento en políticas públicas de Participación Ciudadana a gobiernos locales .....	65
FRANCISCA LEMA QUINTANA	
5. La democracia en disputa: nuevos retos y desafíos históricos para los movimientos sociales.....	77
JUAN MANUEL BRITO DÍAZ	
6. La participación social y sus pedagogías. El Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra .....	95
ARMINDA ÁLAMO BOLAÑOS	

7. En busca de la participación emancipatoria . . . . .	109
M. KOLDOBIKE VELASCO VÁZQUEZ	
8. Diseño de un proceso participativo con los ocho saltos diferenciales de la sociopraxis . . . . .	123
JAVIER CABALLERO FERRÁNDIZ, PEDRO MARTÍN GUTIÉRREZ, TOMÁS R. VILLASANTE	
9. Claves para facilitar la participación ciudadana . . . . .	137
FERNANDO DE LA RIVA	
10. Presupuestos participativos y democracias transformadoras . . . . .	149
TOMÁS R. VILLASANTE	
11. Mediación comunitaria y prácticas restaurativas como medicina social . . . . .	165
RAÚL SAAVEDRA	
12. Participación ciudadana: el arte como herramienta . . . . .	175
CYNTHIA VIERA, PABLO SAN JOSÉ	

# Presentación

Este libro surge a raíz de la primera edición del curso «Gobernanza y participación ciudadana», un nuevo título propio con el que la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, a instancia de la Dirección General de Participación Ciudadana del Cabildo de Gran Canaria, apuesta por el ámbito académico de la gobernabilidad, ciudadanía y democracia. De hecho, este título pretende aportar una formación especializada para la comprensión, diseño y desarrollo de una renovada visión de la gobernanza local, en la que se instituya adecuadamente el papel de agentes y actores institucionales y de la sociedad civil. Esta oferta formativa pretende profundizar en las necesidades, oportunidades y retos necesarios para construir una política pública que mejore la eficiencia y eficacia de la acción de gobierno y en general de las decisiones públicas. El conocimiento y habilidades que aporta esta formación tiene que fomentar la innovación democrática, sea institucional o ciudadana, potenciando la inteligencia colectiva y creando condiciones para una sociedad activa y empoderada; en definitiva, profundizando en una gobernanza basada en la transparencia, la participación y la colaboración.

La primera edición de este curso universitario confirmó nuestra percepción inicial: la creciente necesidad de profesionales que faciliten la implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas, desde las instituciones o desde las entidades de la sociedad civil. Sean técnicos, funcionarios, decisores o estudiantes universitarios, hacer realidad el protagonismo ciudadano en to-

das las decisiones que toman los gobiernos locales y que afectan en mayor o menor medida al bienestar de las personas y la comunidad, demanda ciertamente un aprendizaje que requiere la ayuda de facilitadores profesionales.

La rica experiencia acumulada en este curso de 14 ECTS, con la participación de 30 docentes (académicos y expertos), nos dejó la percepción de la clara necesidad de contar con materiales que estén al día, sean académicos o experienciales, y ayuden a abordar la multidimensionalidad de la participación ciudadana, siempre con la convicción de que, en este ámbito, el aprendizaje y la experimentación son esenciales, una labor principal para el tipo de agente facilitador que se quiere capacitar.

Esta publicación no pretende ni mucho menos abarcar todos los campos metodológicos y de conocimiento relacionados con la construcción democrática de una gobernanza con protagonismo ciudadano. Aquí se han reunido desde visiones críticas hasta posibilistas de la participación ciudadana, que reflejan la posición crítica que ha impregnado el desarrollo de la primera edición del título universitario, y que en última instancia ayuden a los agentes facilitadores a contextualizar y encajar de manera realista su papel.

ARMINDA ÁLAMO BOLAÑOS  
y JORGE PÉREZ ARTILES (coords.)



# Prólogo

Este libro, como la mayoría, es el resultado del empeño de un equipo de personas; pero, en este caso, ha habido una persona que no solo ha trabajado infatigablemente para conceptualizar políticas de participación ciudadana, sino también para ponerlas en marcha y, de este modo, contribuir a mejorar nuestra maltrecha democracia. Jorge Pérez Artiles, director general de Participación Ciudadana en el Cabildo de Gran Canaria ha inspirado esta obra, pero, lo que es más importante, la ha impregnado de su dedicación y honestidad. Desde luego, también es de gran valor el testigo recogido por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y su profesora Arminda Álamo Bolaño para desarrollar este ámbito de la gobernanza, innovación democrática y participación ciudadana. Por todo ello, me siento especialmente honrado de escribir estas breves notas en forma de prólogo.

Hace ya algunas décadas que proliferan los textos sobre participación ciudadana, aunque no todos son el resultado de un trabajo destinado tanto a diseñar una política de participación como a formar a los profesionales que deberán implementarla. Este contexto explica la edición de este libro. Los autores y las autoras de los diferentes capítulos han formado parte de esta aventura colectiva, han proporcionado su conocimiento, sus puntos de vista y, sobre todo, su pasión por construir una democracia donde ciudadanos y ciudadanas seamos los protagonistas de nuestro futuro colectivo. También yo he participado en este empeño y he podido saborear múltiples conversaciones, discu-

siones a veces, sobre qué es esto de la participación, sobre cómo llevarla a la práctica y sobre las razones de continuar impulsándola a pesar de las muchas dificultades.

Conversaciones sin conclusiones claras, pues nos movemos en un terreno –el de la profundización democrática y la participación ciudadana– donde los matices son fundamentales, las diferencias abundantes y los contrastes de ideas y planteamientos constantes. Únicamente se me ocurre un denominador común que todos deberíamos tener en cuenta cuando trabajamos estos temas, una constante que hace referencia precisamente a la imposibilidad de disponer de respuestas certeras: La democracia existe porque la sabiduría no está en unos pocos sabios, sino en la diversidad de muchos mediocres; y la participación ciudadana es imprescindible porque nadie tiene la respuesta, de manera que debemos construirla entre todos y todas. Este mismo denominador común deberíamos aplicarlo a nuestros debates sobre el porqué, el qué y el cómo de la participación ciudadana. Preguntas que, como se observará en los diferentes capítulos, tienen múltiples y diversas respuestas. Y hemos de aprender de todas ellas, sin esperar que ninguna nos proporcione una verdad indiscutible.

No pretendo, sin embargo, caer en un exceso de relativismo; así que apuntaré algunas ideas que, a mi parecer, son fundamentales para diseñar e implementar políticas de participación ciudadana –el gran tema sobre el que trabaja mi infatigable amigo Jorge–.

De entrada, me parece fundamental entender el porqué –y el para qué– de la participación ciudadana. ¿Se trata únicamente de una apuesta política o de una necesidad social? ¿Estamos ante una moda o ante una política pública imprescindible para abordar los retos que nos plantea el siglo XXI? Interrogantes que podemos responder con escepticismo si observamos críticamente muchas de las experiencias participativas acumuladas; pero también hemos de abordarlo constatando el esfuerzo, la convicción y la esperanza que muchas personas –con perfiles diversos– han depositado en estas iniciativas. Es decir, hemos de aceptar que muchas prácticas participativas se han limitado a seguir modas políticas, pero también tenemos que reconocer la persistencia de una apuesta que seguramente va más allá de los regates coyunturales.

La participación ciudadana es hoy una necesidad estructural, pues sin ella es imposible gobernar sociedades complejas como las nuestras. La profundización democrática no es una apuesta estética, sino una necesidad en la que nos jugamos buena parte de nuestro futuro, ya que sin ella seremos incapaces de encontrar las respuestas que nos reclama el convulso siglo XXI. Necesitamos, pues, la participación ciudadana, y la necesitamos no solo porque nos la exija la ciudadanía, sino también –quizá es más importante– porque sin ella no lograremos la inteligencia que nos permitirá abordar nuestros problemas colectivos.

Por otra parte, si aceptamos que la participación ciudadana es el mecanismo que nos permite tomar decisiones más inteligentes, entonces esta deberá interpretarse como aquel espacio o proceso que permita generar tal inteligencia. Es decir, interpretaremos la participación principalmente como un lugar de encuentro y diálogo entre las múltiples y diversas perspectivas sobre un mismo asunto. La participación ciudadana, por lo tanto, no debe confundirse con la expresión y la canalización de las demandas de una ciudadanía convertida en consumidora de políticas públicas. La participación ciudadana, en cambio, se define como un intercambio de argumentos sobre aquello que nos interesa como ciudadanía que forma parte de una comunidad. En definitiva, estamos hablando de una participación entendida como un asunto colectivo, como un espacio político destinado a construir respuestas públicas a desafíos colectivos. Nadie puede esperar que la participación ciudadana responda a «sus» problemas, pues su objeto es «nuestros» desafíos.

Y si la participación es un proceso y un espacio generadores de inteligencia colectiva, entonces el cómo de la participación se resuelve a partir del cómo establecemos diálogos e intercambios que permitan canalizar la diversidad de voces sobre un mismo reto compartido. Dialogar es hoy una actividad muy difícil de practicar, lo cual explica muchas de las dificultades operativas de la participación ciudadana. Dialogar significa informarse para construir nuestros argumentos, escuchar con respeto los argumentos de los demás; aceptar, finalmente, una conclusión conjunta que, inevitablemente, reflejará un equilibrio que no responderá ni a mis posiciones ni a las de mis opositores. No hace falta extendernos mucho para destacar las dificultades que hoy tenemos a la hora de razonar, de escuchar y de aceptar decisio-

nes que no sean meras respuestas afirmativas a nuestras demandas. La participación es muy exigente con quienes la practican.

En realidad, si se me permite recuperar los clásicos, la participación ciudadana exige insertarse en un sistema democrático que fue bien comprendido por Aristóteles a través de dos frases muy conocidas y citadas. La primera, especialmente dirigida a gobernantes e instituciones de Gobierno, nos recuerda que «nunca el más sabio de los seres humanos es más sabio que muchos seres humanos». Es decir, solo si entendemos que la sabiduría se elabora en plural, escuchando a aquellas personas que no son tenidas por expertas y respetando las posturas de quienes piensan diferente, solo entonces podremos considerarnos demócratas. La democracia exige reconocer que nadie está en posesión de una verdad que pueda imponerse al resto, ni siquiera cuando obtenga mayorías electorales.

Y en una segunda frase, Aristóteles afirmaba: «Ciudadano es aquel que sabe gobernar y ser gobernado». No existe democracia sin ciudadanos y ciudadanas, una condición que no se alcanza solo reclamando el derecho individual a ver satisfechas nuestras necesidades privadas, sino, sobre todo, a través de la obligación de asumir que estamos hablando de proyectos colectivos y de necesidades públicas.

Solo si somos capaces de interiorizar estas dos grandes lecciones, no solo seremos capaces de diseñar e implementar una política de participación, sino –lo que es más importante– de lograr que esta sea la palanca para alcanzar aquel viejo sueño de la política clásica: una vida compartida que nos proporciona las condiciones de felicidad. Este es el sueño de Jorge, compartido por muchos colaboradores y colaboradoras. Este es el sueño de quienes, a pesar de las dificultades, continuamos empeñados en impulsar la participación ciudadana y en mejorar nuestra democracia. Y este libro no es ni más ni menos que uno de los resultados de este empeño.

DR. QUIM BRUGUÉ TORRUELLA  
Catedrático de Ciencia Política  
y de la Administración Pública  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

# Índice

Presentación .....	11
Prólogo.....	13
1. Participación, ciudadanía y democracia participativa ..	17
1.1. Sin democracia no hay participación .....	17
1.2. Participación y democracia participativa.....	18
1.3. Los protagonistas (los actores locales) .....	20
1.3.1. La Administración local .....	23
1.3.2. La implicación de otras administraciones públicas y entidades privadas.....	24
1.3.3. Los recursos técnico-profesionales .....	24
1.3.4. La ciudadanía .....	25
1.4. La participación y los partidos políticos .....	26
1.4.1. Partidos políticos y movimientos sociales.....	26
1.4.2. La participación ciudadana en España .....	27
1.5. Consideraciones finales.....	29
2. Apuntes para la construcción de política pública de Participación Ciudadana .....	33
2.1. El punto de partida para diseñar la estrategia .....	35
2.2. Tiempos de maduración distintos de la política y de la política pública .....	36

2.3. La participación ciudadana debe ser necesariamente un proyecto y objetivo de todo el Gobierno . . . . .	37
2.4. Las tecnologías digitales y la democracia participativa . . .	38
2.5. Utilización de metodologías participativas en la construcción de la política de Participación Ciudadana . . .	39
2.6. Contar con un marco jurídico propio que asegure el derecho de participación . . . . .	40
2.7. Fortalecimiento institucional de los ayuntamientos en materia de participación ciudadana . . . . .	41
2.8. Dinamización de asociaciones y colectivos sociales para que sean verdaderos canalizadores de la participación ciudadana . . . . .	41
2.9. La colaboración entre institución y ciudadanía hay que fomentarla conscientemente como componente esencial de gobierno abierto y gobernanza insular . . . . .	42
2.10. La formación y capacitación de técnicos y profesionales como acción estructuradora . . . . .	44
2.11. La comunicación adquiere una relevante dimensión de sensibilización . . . . .	44
2.12. El momento de la planificación estratégica para la política pública que se construye . . . . .	45
Referencias bibliográficas . . . . .	47
3. La profesionalización de la participación pública institucional en España . . . . .	51
3.1. Introducción . . . . .	51
3.2. Burocracia, NGP y profesionalización. . . . .	54
3.3. De la centralidad del facilitador «militante» a la convivencia entre el «profesional» acreditado y el «experto» (sofista) de la participación. . . . .	56
3.4. ¿Hacia una profesionalización elitista de la participación institucional?. . . . .	61
Referencias bibliográficas . . . . .	63
4. Recreando lo público: asesoramiento en políticas públicas de Participación Ciudadana a gobiernos locales . . . . .	65

4.1. Introducción . . . . .	65
4.2. Retos globales y agentes locales: las políticas públicas de participación ciudadana . . . . .	66
4.3. Asesoramiento estratégico orientado a generar aprendizajes . . . . .	67
4.4. «Acupuntura» para políticas públicas de participación ciudadana graduales . . . . .	69
4.5. Relaciones ciudadanas para políticas públicas de participación ciudadana . . . . .	70
4.6. Política pública de participación ciudadana como praxis: aprendizajes . . . . .	71
4.6.1. Complejidad . . . . .	72
4.6.2. Agencia de la Administración . . . . .	72
4.6.3. Integración en la acción administrativa . . . . .	72
4.6.4. Participación como equilibrio dinámico . . . . .	73
4.6.5. Colaboración pública . . . . .	73
4.6.6. La rueda está inventada y es <i>copy-left</i> . . . . .	73
4.6.7. Metodologías participativas y de gestión de la tensión y el conflicto . . . . .	74
4.6.8. Participación ciudadana en todas las políticas públicas . . . . .	74
4.7. A modo de conclusión: el contexto público como creación cultural . . . . .	74
Referencias bibliográficas . . . . .	75
5. La democracia en disputa: nuevos retos y desafíos históricos para los movimientos sociales . . . . .	77
5.1. Introducción . . . . .	77
5.2. Posdemocracia y cambio de época . . . . .	79
5.3. Nuevas resistencias pospolíticas: la democracia en disputa . . . . .	81
5.4. Repensando las fronteras de lo social y lo político . . . . .	84
Referencias bibliográficas . . . . .	91
6. La participación social y sus pedagogías. El Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra . . . . .	95
6.1. La participación como dispositivo . . . . .	95

6.2. La participación como paradoja . . . . .	97
6.3. La participación como acontecimiento . . . . .	99
6.4. La participación que activa múltiples pedagogías . . . . .	100
6.4.1. Pedagogía con sujeto . . . . .	101
6.4.2. Pedagogía de la experiencia . . . . .	102
6.4.3. Pedagogías planetarias . . . . .	102
6.4.4. Pedagogías con deseo . . . . .	102
6.5. El proyecto educativo del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra . . . . .	103
Referencias bibliográficas . . . . .	108
7. En busca de la participación emancipatoria . . . . .	109
7.1. Sobre la realidad . . . . .	109
7.2. Horizontes emancipatorios . . . . .	113
7.3. Claves para el camino . . . . .	116
7.4. Procesos de empoderamiento . . . . .	117
Referencias bibliográficas . . . . .	121
8. Diseño de un proceso participativo con los ocho saltos diferenciales de la sociopraxis . . . . .	123
8.1. Introducción . . . . .	123
8.2. La autorreflexión del equipo y del grupo motor . . . . .	126
8.3. La negociación inicial y el plan de trabajo . . . . .	127
8.4. Mapas estratégicos y conjuntos de acción . . . . .	128
8.5. Escuchar más allá de los dilemas dominantes . . . . .	129
8.6. Coproducir con talleres de creatividad social . . . . .	130
8.7. Planificación de urgencia y a medio plazo . . . . .	131
8.8. La capacidad autoorganizativa de la gente . . . . .	132
8.9. Los enfoques transductivos y los desbordes necesarios . . . . .	133
Referencias bibliográficas . . . . .	135
9. Claves para facilitar la participación ciudadana . . . . .	137
9.1. Un cambio de era . . . . .	137
9.2. Otro futuro... ¿es posible? . . . . .	139
9.3. La participación ciudadana, una condición necesaria . . . . .	141
9.4. Claves para facilitar la participación ciudadana en tiempos difíciles . . . . .	143



10. Presupuestos participativos y democracias transformadoras . . . . .	149
10.1. Introducción . . . . .	149
10.2. Los criterios de la Declaración de Bogotá . . . . .	150
10.3. Objetivos posibles para unos presupuestos participativos . . . . .	152
10.4. Esquema general del proceso y de un posible cronograma . . . . .	153
10.5. Experiencias y preguntas frecuentes . . . . .	154
10.6. Hacia la gestión eficiente con las democracias participativas . . . . .	159
Referencias bibliográficas . . . . .	164
11. Mediación comunitaria y prácticas restaurativas como medicina social . . . . .	165
11.1. Introducción . . . . .	165
11.2. Prácticas restaurativas de gestión de conflictos . . . . .	167
11.3. Diferencias entre justicia restaurativa y justicia retributiva . . . . .	168
11.4. La mediación . . . . .	169
11.5. Beneficios de la mediación como estrategia de solución de conflictos . . . . .	170
11.6. La mediación comunitaria . . . . .	171
Referencias bibliográficas . . . . .	173
12. Participación ciudadana: el arte como herramienta . . . . .	175
12.1. Tres experiencias prácticas . . . . .	175
12.1.1. Arte y participación ciudadana, 2016 . . . . .	175
12.1.2. Proyecto «La Hoya Horizontal», 2018. . . . .	177
12.1.3. Hoya de la Plata Original, 2019. <i>Performances</i> vecinales . . . . .	179
12.2. Teoría viva . . . . .	180
12.2.1. Poder horizontal, autoridad y normas estéticas . . . . .	181
12.2.2. Formas retóricas . . . . .	184
12.2.3 A vueltas con la institución . . . . .	186
Referencias bibliográficas . . . . .	188

