

Borrador de Informe diagnóstico de la participación ciudadana en Puente Genil

Proceso de elaboración de un nuevo reglamento de participación ciudadana en Puente Genil



El presente documento contiene los resultados de la fase de diagnóstico del proceso de elaboración de un borrador de reglamento municipal de participación en Puente Genil. Las entrevistas realizadas arrojan información acerca de los hitos más relevantes sobre de la participación a escala local, algunas reflexiones sobre el actual reglamento y sobre aquellos instrumentos de la Ley 7/17 de Participación Ciudadana de Andalucía que generan más interés entre los participantes.

Se trata de un informe dinámico cuya finalidad es ser debatido primero con el equipo municipal para la definición de los objetivos que guiarán el proceso de participación y el reglamento municipal de participación; y a posteriori con la ciudadanía en los espacios de debate previstos. De este informe y los posteriores debates, se elaborará el borrador de reglamento local de participación ciudadana de Puente Genil.

1. Introducción	3
2. Metodología	3
3. Resultados	4
3.1. Esquema del Reglamento de Participación Ciudadana Local de Puente Genil	4
3.2. Resultados de las entrevistas	5
3.2.1 Aproximación a la cultura participativa	5
I. La participación ciudadana en Puente Genil	5
II. Necesidades y retos en la participación local	7
3.2.2. Evaluación del actual Reglamento de Participación Ciudadana	8
I. Desarrollo del Reglamento Municipal de Puente Genil	8
II. Fortalezas y debilidades	11
3.2.3. Nuevo Reglamento para Puente Genil	12
I. Retos y propuestas	12
II. Propuestas de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana	13
3.2.4. Participación según los sectores sociales	15
4. Conclusiones	16

1. Introducción

La elaboración de un borrador de Reglamento de Participación Ciudadana responde a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía en la que se establece que, *en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, los municipios andaluces aprobarán o, en su caso, adaptarán los reglamentos de participación a lo dispuesto en la misma*. La ley andaluza entró en vigor en enero de 2019, por tanto, le corresponde ahora al Ayuntamiento de Puente Genil adecuar su reglamento de participación a la nueva legislación.

Puente Genil dispone de diversos mecanismos de participación ciudadana que son empleados por la ciudadanía para elevar sus necesidades y demandas al Ayuntamiento. Además, dispone desde el año 2.000 de un Reglamento Municipal de Participación Ciudadana que, aun siendo poco conocido por la ciudadanía, ha facilitado el registro de las asociaciones locales. El Ayuntamiento tiene el reto de, no solo adecuar el reglamento a la nueva normativa andaluza, sino conseguir que este sea un instrumento conocido ampliamente por la ciudadanía, lo suficientemente accesible y flexible como para que puedan ser utilizados los instrumentos que en él se dispongan y adecuado a las necesidades y procesos participativos locales realmente existentes.

Por todo ello, el Ayuntamiento de Puente Genil abre un proceso participativo para la elaboración de un borrador de Reglamento de Participación Ciudadana que se adecue a la nueva Ley 7/ 2017 de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía y a la realidad local en materia de participación.

La primera fase de este proceso participativo ha sido la puesta en marcha de acciones de diagnóstico con el objetivo de recabar información en torno al Reglamento vigente que sirva de base para la construcción del nuevo borrador, identificando necesidades y construyendo retos. Las acciones que han compuesto esta fase han sido por una parte la revisión documental para conocer la normativa local en materia de participación y por otra parte, el desarrollo de 8 entrevistas semiestructuradas con informantes clave del municipio, orientadas a conocer las opiniones de los sectores políticos y sociales plurales e influyentes.

El presente informe contiene los resultados de esta primera fase de diagnóstico, que servirá de base para orientar el debate de las fases siguientes. Una vez identificadas las necesidades y señalados los retos, se definirá la estrategia local para la promoción de la participación ciudadana y su traducción en texto reglamentario.

2. Metodología

La fase de diagnóstico ha tenido un carácter exploratorio con un enfoque cualitativo. Los objetivos han sido recabar la opinión de agentes institucionales y algunos órganos de participación local como la FLAM o la Mesa Local de la Juventud, en torno al abordaje de la adaptación del reglamento de participación de Puente Genil a la Ley 7/17 Andaluza de Participación y realizar una evaluación del Reglamento vigente que sirva de base para la construcción del nuevo borrador, identificando necesidades y retos.

Para ello, se han desarrollado dos acciones complementarias. Inicialmente se ha realizado una inmersión en la normativa municipal y autonómica en materia de participación, revisando los siguientes textos:

- Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía
- Reglamento de Participación Ciudadana de Puente Genil (2000)

A partir de ambos documentos, se diseñó una entrevista semiestructurada con el objetivo de conocer la opinión de actores sociales, técnicos y políticos identificados por la Concejalía de Participación Ciudadana.

La entrevista diseñada contiene los siguientes bloques de información:

1. **Aproximación a la cultura participativa local:** diagnóstico de la participación ciudadana en Puente Genil. Los objetivos de este bloque son identificar la percepción del estado de la participación ciudadana a nivel local, sus necesidades y retos.
2. **Evaluación del actual reglamento de participación ciudadana.** Los objetivos de este bloque son revisar las fortalezas y debilidades del actual reglamento e identificar en qué medida las iniciativas institucionales de participación se corresponden con los instrumentos que recoge el reglamento.
3. **Elaboración de un nuevo reglamento adaptado a la LAPC.** Los objetivos de este bloque son identificar necesidades, retos y propuestas a las que ha de atender el nuevo reglamento e identificar qué procesos de los recogidos en la Ley 7/17 han de regularse a nivel local

Durante el mes de Marzo, se realizaron un total de 8 entrevistas, seleccionando los siguientes perfiles:

- Personal técnico de la administración pública (Técnica actual de participación y técnico de participación que le precedió)
- Actores sociales clave con trayectoria vinculada a órganos de participación municipales (Mesa local de la Juventud y Federación Local de Asociaciones de Mujeres)
- Portavoces de los distintos grupos políticos municipales (PSOE, PP, IU y CS)

Las entrevistas fueron grabadas, previo consentimiento de los participantes para poder ser analizadas a posteriori.

Del análisis realizado se han extraído los resultados que se presentan en los siguientes epígrafes. El proceso de diagnóstico es un proceso vivo que, si bien en esta primera fase, se ha centrado en recopilar información y analizar los discursos de actores políticos, sociales y técnicos influyentes, en fases posteriores se prevé incorporar los análisis y visiones de otros actores sociales, pretendiendo de este modo, que la visión y estrategia municipal sobre participación ciudadana que finalmente se construya, sea lo más plural e inclusiva posible.

3. Resultados

3.1. Esquema del Reglamento de Participación Ciudadana Local de Puente Genil

El Reglamento Municipal de Participación Ciudadana actual fue aprobado en el año 2.000, tras recoger aportaciones de la ciudadanía realizadas en unas jornadas municipales de participación ciudadana.

Los títulos que contiene el Reglamento son:

- Título preliminar: Disposiciones Generales
- Título I: De la Información Municipal
- Título II: Del derecho a la participación individual
- Título III: De la participación colectiva

Título IV: Los órganos de participación

Título V: Registro Municipal de Asociaciones

A continuación se mencionan los mecanismos y procedimientos para la participación individual y la colectiva que se regulan en el Reglamento de Puente Genil.

Como instrumentos de participación colectiva regula los siguientes:

- 1) Iniciativa Ciudadana
- 2) Consulta popular
- 3) Propuestas al Pleno
- 4) Participación en el Pleno Municipal
- 5) Órganos de participación
 - Consejo local de participación ciudadana
 - Consejo Económico y Social
 - Consejos sectoriales
 - Representantes de empresas, fundaciones u organismos autónomos locales para gestión de servicios

Como instrumentos de participación individual:

- 1) Participación en los órganos municipales
- 2) Petición y propuesta
- 3) Participación en el Pleno Municipal

Cabe destacar que además de los mecanismos mencionados, en su *título I de la información municipal* desarrolla un capítulo en torno a los medios y sistemas de información colectivos que permitan garantizar el derecho a la información individual y colectiva. Algunos de los medios y sistemas que enuncia son los siguientes: de medios de información, actividades informativas, medios de comunicación municipales y el centro de información y asesoramiento ciudadano.

3.2. Resultados de las entrevistas

A continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis de las 8 entrevistas realizadas.

3.2.1 Aproximación a la cultura participativa

I. La participación ciudadana en Puente Genil

Desde hace décadas Puente Genil ha destacado por un fuerte tejido asociativo de carácter preminentemente sociocultural, identificado por las personas entrevistadas como el pilar principal de la participación ciudadana del municipio. En la trayectoria participativa del municipio se han sucedido diferentes iniciativas encaminadas al impulso de la participación, coincidiendo las personas entrevistadas en que actualmente es el tejido asociativo el elemento clave que estimula a la vecindad del pueblo a participar.

Uno de los primeros hitos que los entrevistados distinguen dentro de la trayectoria participativa del municipio fue la realización de los presupuestos participativos. Puente Genil fue el segundo municipio de España en el que se llevó a cabo una experiencia de presupuestos participativos. Según la opinión de los entrevistados, durante ese tiempo se constituyó como una herramienta útil que permitió a la ciudadanía tomar parte en las decisiones de gestión municipal. Sin embargo, según señalan la mayoría de los participantes, los retrasos en la ejecución de las propuestas aprobadas por los participantes fue un factor que influyó negativamente en la motivación por participar.

Los presupuestos participativos de Puente Genil, sirvieron para que la población demandase una atención mayor a los barrios con mayores tasas de exclusión social y que se atendieran los problemas comunes de la ciudadanía, así como dar a conocer el destino de las partidas presupuestarias, según se extrae de las entrevistas. Además, activaron la participación individual en el municipio, permitiendo la incorporación de ciudadanía que no participaba de las asociaciones.

Otro de los hitos más reseñados por los entrevistados fue la creación de la Mesa Local de la Juventud en 2009 (MLJ). Algunas de las personas entrevistadas señalaban que se puso en marcha durante la anterior crisis económica como medio para dar respuesta a las necesidades de la juventud del pueblo. Actualmente, la MLJ se ha constituido como una asociación, pudiendo optar de este modo a una mayor financiación, que les permite gestionar directamente sus actividades. Para decidir sus iniciativas, utiliza metodologías participativas: recoge propuestas en los centros educativos que son priorizadas por los jóvenes del pueblo a través de una votación, presencialmente o online, a través de un foro y las redes sociales.

La mayoría de las personas entrevistadas, destacan el papel de la MLJ y su buena labor a la hora de hacer actividades para la juventud del pueblo. Un elemento de debilidad que destacan es que la limitación de edad que tiene autoimpuesta obliga a una renovación periódica de sus miembros. Por otro lado, varios de los entrevistados señalan como la participación en la MLJ favorece que, a su salida, los jóvenes del municipio continúen su experiencia de participación mediante otras asociaciones generando y consolidándose cierta cultura de la participación.

La puesta en marcha de esta herramienta supuso, según los participantes, un punto de inflexión para la población de Puente Genil y la comprensión de su participación. En las entrevistas, se menciona que este modelo ha sido extrapolado a otras delegaciones y ha influido en la creación de numerosas asociaciones posteriores (en estos últimos años el número de asociaciones ha crecido considerablemente). Las personas entrevistadas señalan que actualmente las áreas que congregan una mayor cantidad de asociaciones son la de juventud, cultura, deportes y de la mujer.

De estas asociaciones, las más activas tienen una relación con el ayuntamiento que es considerada como adecuada por los participantes ya que trabajan conjuntamente para intentar dar respuesta a las demandas ciudadanas. Algunos entrevistados señalan positivamente el papel del Ayuntamiento, que procura ser lo más flexible posible para facilitar esta relación de cercanía y satisfacer las necesidades del conjunto de las asociaciones, tanto en materia de financiación como en la cesión de espacios.

En las últimas décadas se dieron otras experiencias de participación ciudadana reseñables por los entrevistados, como por ejemplo consultas programadas a la población, la creación de consejos locales, como el de participación ciudadana y consejos sectoriales, la participación de la población pedánea para la elección directa de sus representantes o la elaboración participada del plan estratégico local.

Durante las entrevistas, los participantes valoraron que las iniciativas que suelen generar una mayor participación y aceptación en el municipio, son que aquellas que tienen un mayor seguimiento de la ciudadanía como las deportivas y festivas. En los últimos años han fructificado los eventos de carácter cultural, adquiriendo mucha aceptación y relevancia entre la vecindad (como el festival de cortos de cine, del que ya han realizado varias ediciones) y son numerosos los eventos deportivos de diversas modalidades (por ejemplo, la semana del deporte); existe una asentada cultura del deporte entre los habitantes de Puente Genil.

Según han señalado las personas entrevistadas, la participación directa de la ciudadanía en el diseño y convocatoria de las actividades suele tener un impacto positivo en la afluencia de participantes. Así, las actividades promovidas por las asociaciones cuentan habitualmente con mayor participación que aquellas que impulsa el ayuntamiento.

Por otra parte, según las respuestas de los entrevistados, la población es más propensa a la participación ciudadana cuando se dan iniciativas destinadas a resolver problemas concretos (bien del barrio o del pueblo) que les afecta directamente. Actualmente, las redes sociales se consideran por los entrevistados un elemento que facilita la participación, a través de las que la ciudadanía se informa del conjunto de iniciativas del municipio e incluso las utiliza para mostrar su opinión al respecto.

II. Necesidades y retos en la participación local

En el desarrollo de las entrevistas se les preguntó a las personas participantes acerca de las necesidades y retos que consideran tiene en la actualidad la participación en Puente Genil, permitiendo que se identificarán aquellos elementos que pueden ser tenidos en cuenta en los debates para la elaboración del borrador de reglamento municipal.

Las necesidades principales identificadas por los entrevistados giran en torno a la falta de información sobre el importante papel de la participación ciudadana, así como de los canales e instrumentos que hay disponibles para que las personas puedan expresar sus problemas y desarrollar iniciativas encaminadas a su solución. Las personas entrevistadas consideran que la mejora de los canales de comunicación es clave para que la ciudadanía esté informada, así como para promover una formación que impulse la cultura participativa.

Otra cuestión que se extrae de las entrevistas, es que existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos y de espacios públicos, siendo necesaria, según los entrevistados, la búsqueda de soluciones que permitan a las asociaciones incrementar las iniciativas que puedan llevar a cabo. Por otra parte, es necesario que existan sinergias entre las asociaciones, de forma que las iniciativas llevadas a cabo por estas, puedan adquirir más transversalidad, atendiendo a un abanico más amplio de necesidades y propuestas.

Por otra parte, entre los principales obstáculos identificados, se destaca la predisposición de la población para involucrarse en experiencias de participación ciudadana no es semejante en todas las personas, los participantes consideran que el porcentaje que actualmente participa activamente es muy inferior al de la población que no lo hace. Esta falta de motivación es debida, según las personas entrevistadas, a la necesidad que se hacía mención anteriormente: una escasez de información y conocimiento sobre la relevancia de participar en la gestión municipal, los mecanismos que se ponen a disposición de la ciudadanía, las asociaciones que existen y sus propuestas; y a la falta de tiempo para tomar parte de algo en cuya utilidad real desconocen.

Algunos entrevistados hacen referencia a que los mecanismos actuales no invitan a participar por su excesiva *burocratización*, ya que es compleja y dilata en exceso los plazos de respuesta, causando la pérdida de interés de la persona que está inmersa en el procedimiento.

Otro elemento que según los entrevistados puede influir desincentivando la participación es la falta de ejecución por parte del ayuntamiento de las propuestas sugeridas o decididas por la población y, sobre todo, la limitación de recursos disponibles que obliga a priorizar entre unas demandas y otras. Ante esta realidad, en la que los recursos son limitados y se tiene que priorizar, no todas las

iniciativas planteadas pueden ser llevadas a cabo, lo que repercute en una merma del ánimo participativo del pueblo.

En vista de los obstáculos y necesidades que se presentan para la participación en Puente Genil, los retos propuestos por las personas entrevistadas son los siguientes:

- Ampliar la **información** sobre los procesos participativos;
- Impulsar la **formación** en torno a la participación, de modo que se fomente una cultura participativa desde la infancia
- Facilitar la accesibilidad de la participación a través de la promoción de la **participación digital**.
- Mayor **agilidad** de los trámites necesarios para que la ciudadanía pueda participar en la gestión municipal y acortar los plazos de respuesta.
- Contar con la ciudadanía en procesos de toma de decisiones y gestión de **proyectos relevantes** del municipio
- Realizar una **evaluación del impacto de la participación** en Puente Genil.
- Incrementar los **recursos** disponibles del ayuntamiento, económicos y en materia de espacios públicos, así como incentivar que las **asociaciones** sean capaces de reunir y disponer de recursos propios que les permita no depender del ayuntamiento y poder realizar todas las iniciativas que se propongan.
- Impulsar la **colaboración entre las asociaciones** y promover la creación de una **agenda común** de actividades del pueblo para que la ciudadanía esté informada y aumente su participación
- Mejorar la **transparencia** en la gestión municipal: rendición de cuentas, informar acerca de las inversiones presupuestarias, la priorización de acciones, etc.
- Mejorar la articulación entre la **participación individual y colectiva**, de modo que se logre involucrar a sectores sociales no asociados, y no participantes
- Continuar fortaleciendo la **participación juvenil**, ya que pese a la existencia de la MLJ, se percibe que es necesario seguir favoreciendo estos canales de participación para lograr una mayor implicación del sector juvenil en el conjunto de la actividad municipal

3.2.2. Evaluación del actual Reglamento de Participación Ciudadana

I. Desarrollo del Reglamento Municipal de Puente Genil

El actual reglamento de Puente Genil fue ratificado a principios de los 2000, sin embargo, las respuestas de las personas entrevistadas muestran que existe un amplio desconocimiento en la población del municipio sobre su contenido. La totalidad de los entrevistados aseguran que el reglamento es muy desconocido en el municipio, e incluso ellos o lo desconocen por completo o solamente saben de algunos apartados. Pese a que con la habilitación de la página web del ayuntamiento el reglamento se puso a disposición de la ciudadanía en formato digital, las personas entrevistadas reconocen que su estructuración no facilita la localización y lectura de los documentos.

Este desconocimiento general, sumado a la desactualización con la que caracterizan el reglamento, hace suponer a los entrevistados que no haya sido de gran utilidad para promover la participación ciudadana. Según ellos, los canales y mecanismos dispuestos en el documento no parecen ser muy eficientes para activar a la población, bien porque hace tiempo que dejaron de funcionar (como los consejos locales) o porque la latencia de respuesta es muy amplia, como se comentó en el punto

anterior. Además, muchos de los actuales instrumentos, tales como las mesas locales, se han desarrollado con posterioridad y no están recogidos en el reglamento.

El reglamento gozó de cierta utilidad poniendo en marcha diversas iniciativas como el consejo local de participación ciudadana, algunos consejos sectoriales, la iniciativa ciudadana, las consultas populares o el registro municipal de asociaciones. En una ocasión se hizo uso de la iniciativa ciudadana para la recuperación de un solar por parte de los vecinos de un barrio. También se ha utilizado el instrumento de la consulta popular por vía telemática para decidir la fecha de la feria. Se mantiene en funcionamiento la consulta en los plenos. En estos años la ciudadanía ha podido participar en el pleno del ayuntamiento proponiendo iniciativas que, según las declaraciones en las entrevistas, han sido ejemplares para la pedagogía de la participación.

En el marco del anterior Reglamento se puso en marcha la Casa Ciudadana, que contiene el Centro de Información y Asesoramiento Ciudadano. Este centro unificó los puntos de información municipales, sirvió para poner en marcha un servicio de asesoramiento y acompañamiento a las asociaciones y actualmente juega un papel reseñable constituyendo un espacio público al que la ciudadanía, asociada o no, accede para solicitar información o desarrollar actividades de diversa naturaleza.

Las personas entrevistadas coinciden en señalar que el papel articulador de la participación ciudadana lo tiene el movimiento asociativo y las redes sociales; a través de estas últimas la ciudadanía se suele informar de las actuaciones del Ayuntamiento y pide las explicaciones que necesite. Tradicionalmente, los habitantes del pueblo soslayaban los cauces y tramitaciones para hablar directamente con el concejal que podría ayudarles, y esta práctica ha ido reduciéndose en los últimos años gracias a las redes sociales y a que el Gobierno exige que la comunicación oficial se realice a través del registro digital.

Dentro de las herramientas de participación que actualmente están en marcha, algunos de los entrevistados consideran que otro obstáculo radica en su propio funcionamiento. Por ejemplo, para estas personas es relevante la excesiva politización que se da en los debates de algunos de los órganos de participación.

Los instrumentos de participación recogidos en el actual Reglamento de participación y que son utilizados por parte de la ciudadanía:

- Remisión de instancias a través de la sede electrónica
- Propuestas individuales al pleno y participación en el pleno municipal
- Centro de Información y Asesoramiento Ciudadano
- Registro Municipal de Asociaciones
- Consejo Sectorial de Servicios Sociales
- Consejo Sectorial de Festejos

Los instrumentos incluidos en el reglamento de Participación ciudadana local que no están constituidos son:

- Consejo local de participación ciudadana
- Consejo Económico y Social

Los siguientes mecanismos de participación, actualmente no están regulados en el Reglamento pero funcionan y son reconocidos por los entrevistados:

- Mesa local de la juventud
- Mesa Local del Mayor
- Comisión local de Comercio
- Consejo local de Salud
- Línea verde Smartcity
- Ágora infantil

A continuación se incluye una breve descripción de los órganos y espacios de participación colectiva actualmente en vigor:

- La **Mesa local de la Juventud** es un órgano asambleario y ejecutivo que se creó en octubre de 2007, apoyados por la delegación de Juventud del Ayto. de Puente Genil. Actualmente es una asociación. Ha recibido numerosas distinciones, entre ellas el premio “Córdoba Joven “ en su IX Edición.
- La **Mesa local del mayor** está compuesta por cuarenta personas que periódicamente sesiona con la delegación de Bienestar Social y Mayores y con el equipo técnico municipal para adoptar decisiones en torno a las actividades municipales de carácter comunitario para las personas mayores.
- La **Comisión Local de Salud**, se convoca cada años y tiene vocación informativa (actualmente no se cuenta con mayor información).
- La **Comisión de Festejos** es un órgano consultivo de participación presidido por el Concejal de Festejos y compuesto por el concejal de cada una de las Delegaciones Municipales o técnicos Municipales, Asociaciones del Sector y ciudadanos relacionados con las fiestas locales.
- El **Consejo sectorial de Servicios Sociales** actualmente está presidido por la presidenta de la Asociación El Puente TDAH (actualmente no se cuenta con mayor información).
- **Comisión local de Comercio** (actualmente no se cuenta con mayor información).
- El **Ágora infantil** es una iniciativa participación escolar que lleva realizándose desde el año 2014 y que promueve la participación de niños y niñas en el diseño y toma decisiones sobre actuaciones municipales. La iniciativa promueve una cultura participativa desde la infancia, así como un mayor conocimiento de la institución local por parte de los participantes.

A continuación se incluye una breve descripción de instrumentos de información y consulta que el Ayuntamiento tiene actualmente en vigor:

- La **línea verde Smartcity** es una plataforma web que dispone amplia información y recursos en materia ambiental. Además, dispone de una aplicación que permite a la ciudadanía hacer consultas de manera directa al ayuntamiento y notificar incidencias en materia ambiental (alcantarillado, limpieza viaria, mobiliario urbano, alumbrado público, acerado y calzada, parques y jardines, entre otros).
- La **Oficina Municipal de Gobierno abierto** dispone en la página web municipal de información abundante sobre la transparencia municipal y distintos documentos de interés público. Además, dispone de tres herramientas de consulta y participación: Tu ayuntamiento responde, Tu alcalde responde y Tu opinión importa. Los dos primeros son buzones para enviar vía mail consultas,

solicitudes de información o sugerencias. El tercero permite la realización de encuestas entre la población.

Además, aun sin ser órganos municipales de participación propiamente, como se ha indicado en epígrafes anteriores, existen entidades asociativas que desarrollan su trabajo con el Ayuntamiento, acompañando a las delegaciones municipales en el diseño y ejecución de sus actividades. Entre ellas, se ha citado por parte de los entrevistados a las entidades culturales y deportivas, además de a La Federación Local de Asociaciones de Mujeres “Orillas del Genil”, que es una entidad asociativa que agrupa a distintos colectivos de mujeres del municipio. Se ubica en la Casa de la Igualdad, que es el espacio municipal que promueve e impulsa actividades en materia de igualdad de género.

II. Fortalezas y debilidades

Además del desconocimiento generalizado señalado por el conjunto de los entrevistados como su principal debilidad; se destaca (igual que una de las debilidades de la participación en general) la elevada burocratización de los procedimientos identificados en el reglamento, así como la lentitud de las tramitaciones.

Se señala como riesgo para estimular la participación el exceso de reglamentación. Por un lado, la reglamentación puede favorecer el establecimiento de instrumentos que proporcionen garantías y derechos a la ciudadanía; pero por otro lado, un exceso de reglamentación puede condicionar y restar creatividad a los procesos de participación que emergen de la ciudadanía, de manera directa o a través de sus asociaciones.

El Reglamento actual data del año 2.000. En estos 20 años que han transcurrido las tendencias y debates en torno a la participación en el ámbito municipal han variado sustancialmente. El instrumento predominante hace 20 años en los municipios españoles eran los consejos municipales que, conformados por entidades asociativas locales, tenían un carácter consultivo respecto al ayuntamiento. Con posterioridad, se han ido incorporando otras herramientas orientadas a fomentar la participación individual a través de diversos canales, entre otros los digitales. Por tanto, una de las debilidades actuales del reglamento, que han señalado algunas de las personas entrevistadas, es su desactualización respecto a las tendencias y debates que en torno a la participación directa en la gestión municipal existen actualmente.

Adicionalmente, el registro de las asociaciones no se mantiene actualizado periódicamente, lo que dificulta que tanto el ayuntamiento como la población puedan saber cuáles son las asociaciones que permanecen activas y quiénes las componen. Esto obstaculiza la comunicación con las asociaciones a la hora de ejecutar alguna iniciativa, bien fueran propuestas por el Ayuntamiento o por algún habitante del pueblo.

En general, las personas entrevistadas relacionan las fortalezas del reglamento con aquellos mecanismos recogidos en él y que hoy en día están funcionando correctamente como las consultas individuales al pleno o las subvenciones a entidades ciudadanas; y también con las herramientas que fuera del reglamento se pusieron a disposición de la ciudadanía desde el ayuntamiento como la mesas local de juventud o la línea verde Smartcity. Las respuestas de las entrevistas coinciden en que un adecuado punto de partida sería la inclusión en el futuro reglamento de estas buenas prácticas que demuestran ser funcionales.

Se identifica como fortaleza la amplia disposición de instrumentos que hace el reglamento. Aunque no todos hayan sido utilizados con la misma intensidad y frecuencia, se dispone de un marco de

derechos que proporciona a la ciudadanía un menú de canales a través de los cuales hacer llegar sus necesidades y demandas al ayuntamiento.

3.2.3. Nuevo Reglamento para Puente Genil

I. Retos y propuestas

A partir del análisis realizado por las personas entrevistadas en torno a la participación ciudadana en el municipio, en este apartado se ha planteado una mirada hacia el nuevo reglamento de participación y la aplicación en Puente Genil de la Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía.

De manera general, las personas entrevistadas consideran que este nuevo reglamento debe enfocarse en brindar las herramientas necesarias para impulsar la participación ciudadana, formando a la gente en la cultura participativa, habilitando canales de participación eficientes; y es importante que se diseñe una estrategia de comunicación que dé a conocer a la ciudadanía este nuevo documento, reivindicando su utilidad y la importancia de su uso.

Se destacan, como condiciones necesarias para la elaboración del futuro reglamento, que se disponga de recursos económicos suficientes y una voluntad política sólida comprometida con la incorporación de la participación ciudadana en proyectos relevantes y centrales para la gestión municipal. Las personas participantes afirman que la participación ciudadana requiere de una proyección a largo plazo y de una visión estratégica, por lo se valora como un elemento necesario garantizar que exista una voluntad política que se comprometa y avance en la implementación de la participación ciudadana sin importar el signo político que esté en el ayuntamiento. Articular procesos de participación en torno a proyectos de la gestión municipal que resulten significativos y relevantes, es considerado por algunos de los entrevistados como un aspecto clave para motivar la participación y conseguir que los mecanismos de participación recogidos en el futuro reglamento, sean utilizados por la ciudadanía.

Algunos retos mencionados por los entrevistados son por ejemplo, la elaboración de un reglamento que resulte abierto y flexible, de modo que su rigidez no dificulte la participación, permita su adaptación a las nuevas realidades, de forma que regule el desarrollo de la participación ciudadana en el pueblo pero sin que la encorseten y puedan dificultar en el futuro su crecimiento. Por otra parte, el reglamento debería atender a la generación de espacios y procesos que cuenten con las medidas necesarias para permitir una participación plural e inclusiva en la toma de decisiones.

En general, los entrevistados coinciden en que el nuevo reglamento tiene que avanzar en la construcción de un modelo de participación colaborativa e inclusiva, procurando instaurar una visión estratégica de carácter urbano. La ciudadanía tiene que formar parte de la elaboración o mejora de los documentos estratégicos de desarrollo de Puente Genil. Para ello, se plantea como propuesta generar espacios de participación en los que además de la ciudadanía, se pueda contar con participación de perfiles técnicos que puedan aportar visiones especializadas sobre temas concretos que lo requieran. Para la organización de la participación, se propone su fomento y estructuración por barrios, de manera que se generen espacios de diálogo y consulta cercanos a la ciudadanía y su realidad, en torno a los proyectos que les afecten. En esta organización, las asociaciones de vecinos y vecinas cobran una especial relevancia.

Con respecto a las herramientas que debe contemplar el nuevo reglamento, las personas entrevistadas valoran que es adecuado extender el buen hacer de los órganos locales existentes en

la actualidad y que se considera que funcionan como las mesas locales (concretamente de la mesa local de la juventud) y resto de consejos y agrupaciones. Además de la colaboración entre asociaciones mencionada en puntos anteriores, algunos de los entrevistados sugieren que se podría avanzar en la transversalización de la participación en el conjunto de las áreas del ayuntamiento, con el fin de lograr que la participación se establezca como un procedimiento de gestión ordinario. El fortalecimiento de la cultura de la participación en el municipio debe pasar por su impulso desde todas las áreas de la gestión municipal, de modo que paulatinamente se articule la participación a través de los mecanismos adecuados, más allá del área de participación ciudadana.

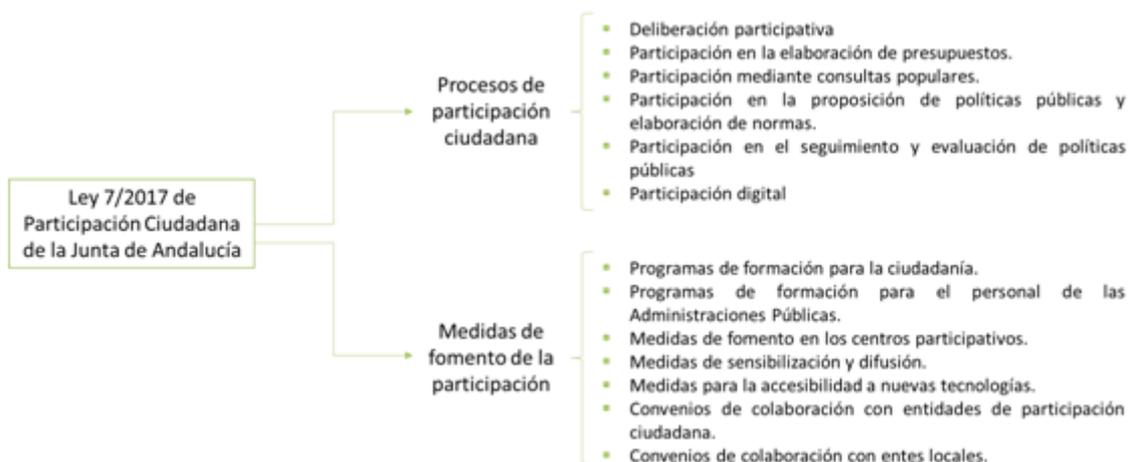
Entre los entrevistados se considera también pertinente la revisión y actualización de los criterios que se siguen en la asignación de subvenciones a las actividades de las asociaciones; acompañados posteriormente con una evaluación de resultados e impactos de la participación en Puente Genil.

Por otra parte, en las entrevistas, se valoran positivamente las experiencias destinadas a fomentar la participación desde edades tempranas en promoción de la cultura participativa entre la población juvenil. Actualmente, según aportan los participantes, una parte del sector juvenil no participa, ni conoce la existencia de la MLJ por lo que consideran establecer las medidas adecuadas para fomentar y motivar su participación. Asimismo, se muestra la necesidad de generar procesos de participación ciudadana a través de los cuales se complemente la centralidad que actualmente tienen las asociaciones y permita la inclusión en de las personas que no están asociadas, en fomento de su derecho a la participación individual.

II. Propuestas de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana

En general, los instrumentos que se recogen en la Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de la Junta de Andalucía han sido bien recibidos por los entrevistados, sus opiniones coinciden en que su aplicación en Puente Genil puede ser una experiencia muy positiva que facilite el avance de la participación de las personas del pueblo en la gestión municipal.

Ilustración 1: Instrumentos recogidos por la Ley 7/2017 de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Del conjunto de los procesos de participación ciudadana recogidos en la Ley, la mayor parte de las personas entrevistadas consideran que sería interesante la aplicación en el municipio de los siguientes:

- **Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos.** Según el artículo 24 de la Ley 7/2017: *“Las entidades locales, conforme a sus competencias y atribuciones, podrán iniciar procesos de participación ciudadana, como presupuestos participativos, para llevar a cabo una priorización sobre aspectos determinados de sus presupuestos.”*

Pese a que en el pasado se llevaron a cabo y la experiencia, según algunas entrevistadas, en determinados casos fue poco gratificante, si se acompaña su implementación con una información y formación adecuada para la ciudadanía puede ser una herramienta muy útil para el pueblo. Entre algunos entrevistados se propone que pudieran ser más eficaces si se aplican de un modo sectorial en lugar de una segmentación por barrios.

- **La participación digital.** Según el artículo 66 de la Ley 7/2017: *“La Administración de la Junta de Andalucía, a través del centro directivo competente en materia de dirección, impulso y gestión de la política digital en lo concerniente a las nuevas tecnologías aplicadas al gobierno abierto, podrá suscribir acuerdos de colaboración con las entidades locales a fin de poner en marcha y utilizar las plataformas de participación ciudadana.”*

Las personas entrevistadas consideran que el municipio ya cuenta con las capacidades técnicas suficientes como para poder llevar a cabo consultas a través de las redes o aplicaciones. Esta opción además se ha repetido en anteriores ocasiones en las entrevistas, considerándose un mecanismo que pueda facilitar y hacer más accesible la participación. Adicionalmente, los entrevistados creen que debe ir acompañada de una formación sobre el correcto uso de las herramientas digitales, para superar la posible brecha digital que pudiera existir entre algunos sectores sociales

- **Participación mediante consultas populares.** La regulación de las consultas populares se recoge en el artículo 25 de la Ley: *Las Administraciones Públicas andaluzas podrán recabar la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos o políticas públicas de su competencia mediante los instrumentos de consultas populares [...], con la finalidad de valorar los efectos reales de sus actuaciones públicas u orientar decisiones sobre las mismas.*

Asimismo, en el artículo 26 se enumeran una serie de instrumentos a través de los que se pueden llevar a cabo estos procesos de consulta:

- A. Encuestas
- B. Audiencias públicas
- C. Foros de participación
- D. Paneles ciudadanos
- E. Jurados ciudadanos
- F. Las consultas participativas

Por otra parte, los participantes mencionan la participación ciudadana en la elaboración de ordenanzas municipales. En la Ley 7/17 de Participación Ciudadana de Andalucía, este instrumento de participación se recoge en el capítulo V “Procesos de participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas” junto otros procesos como: *iniciativa ciudadana para proponer políticas públicas; participación en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en la Administración de la Junta de Andalucía a través de sugerencias; y propuestas de iniciativas reglamentarias.*

- **Participación en los procesos de elaboración de ordenanzas locales:** este instrumento corresponde al artículo 30 de la Ley y dispone lo siguiente: *1. El órgano competente de la Administración local podrá acordar la realización de procesos de participación ciudadana*

para la elaboración de los anteproyectos de ordenanzas y reglamentos locales. [...]. 3. Las entidades locales fomentarán la participación, en dichos procesos de elaboración de ordenanzas y reglamentos, de aquellos colectivos más directamente afectados por el contenido de las mismas. 4. Finalizado el proceso de participación ciudadana, la aprobación de la correspondiente ordenanza o reglamento se hará según lo previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

La nueva Ley Andaluza de participación no es un documento conocido en profundidad por las personas entrevistadas ni con el que están altamente familiarizados. En general, se consideran interesantes todos aquellos procesos que refuercen los elementos de participación que actualmente resultan funcionales con aquellos que permitan una mayor participación directa de la ciudadanía. Por tanto, en las fases posteriores del proceso de elaboración del reglamento, es necesario revisar las necesidades y retos planteados en los epígrafes anteriores para identificar qué instrumentos de aquellos que contempla la Ley pueden atenderlos con mayor eficacia.

3.2.4. Participación según los sectores sociales

La participación ciudadana en Puente Genil y la participación directa de los ciudadanos en la gestión municipal, como se ha comentado en los apartados anteriores, se encuentra fuertemente organizada a través de las asociaciones y otros instrumentos de participación colectiva. Esto se percibe por los participantes como una distribución desigual en lo que concierne a la participación entre la ciudadanía local y entre colectivos sociales, que afecta en detrimento de la participación de las personas que no están vinculadas al tejido asociativo y de los colectivos sociales minoritarios.

Por grupos etarios, los entrevistados coinciden en que para el sector de la infancia, no se cuenta con espacios que permitan que se desarrolle su derecho a la participación, más allá de la experiencia del Ágora Infantil. Algunas de las personas entrevistadas, consideran que sería interesante fomentar la participación de este colectivo con otras iniciativas, fomentando la generación de una ciudadanía activa desde edades tempranas.

Por otra parte, las personas entrevistadas consideran que las personas en edad adulta, entre 35 y 55 años participan a través de asociaciones temáticas, ya que no hay espacios que aglutinan el conjunto de los intereses, a diferencia de otros sectores como la juventud o los mayores. Un estudio realizado en Puente Genil sobre la participación juvenil refleja cómo tras la salida de la MLJ a los 30 años, las personas tienden a buscar asociaciones de su interés y continúan vinculadas al movimiento asociativo. Este estudio parece mostrar que la MLJ además de organizar la experiencia juvenil de participación en el municipio, supone una práctica pedagógica que favorece la proliferación del tejido asociativo.

En cuanto a la población mayor, parece que la MLM no es un espacio con una alta participación del sector. Por otra parte, según los participantes, el auge de la participación a través de redes sociales pone de manifiesto la brecha digital del sector, a pesar de que conocen medidas de fomento y alfabetización digital promovidas por parte del gobierno local.

En algunas de las entrevistas se señala la necesidad de promover estrategias que incentiven la participación de las personas en riesgo de exclusión social con el objetivo de construir una participación inclusiva, en la que todos los sectores sociales no solo tengan la posibilidad de involucrarse en la gestión municipal, sino que estén motivados e interesados en hacerlo. En estos casos, juega un papel fundamental el trabajo transversal que se realiza desde los servicios sociales municipales y otras organizaciones que trabajen en el territorio.

Algunas medidas que proponen los entrevistados para la generar procesos de participación más inclusivos y promocionar la participación son:

- Información y la formación que adecue los temas a debate al sector o colectivo al que queremos llegar.
- Permitir espacios donde se puedan expresar las necesidades específicas de la ciudadanía.
- Realizar un trabajo pedagógico en las escuelas donde se fomente la participación.
- Extender el uso de los medios digitales y redes sociales como espacios de información y comunicación.

Por último, un elemento sobre el que será necesario seguir profundizando a lo largo del proceso es el análisis de la participación desde un enfoque interseccional, que permita identificar el estado de la cuestión en torno a la participación de las mujeres en el municipio. Sobre este tema, en las entrevistas no parece haber consenso, parece que las mujeres es uno de los sectores asociativos más activos en el municipio, pero a la vez se considera que es uno de los colectivos sociales con menos representación en los espacios de toma de decisión.

4. Conclusiones

Puente Genil se ha caracterizado por tener una amplia y sólida trayectoria participativa. Esto es constatado por la ingente cantidad de iniciativas participativas que, tanto desde el ámbito social como el institucional, se han promovido en los últimos años. Algunas de ellas se presentan como iniciativas consolidadas que tienen un amplio respaldo.

Existen numerosos instrumentos de participación a nivel institucional que se entrelazan con la actividad asociativa. Actualmente son muchas las asociaciones que operan en el pueblo y desarrollan iniciativas propias y en colaboración con el Ayuntamiento, disponiendo este último de mecanismos diversos orientados a apoyar y fomentar la actividad asociativa. Desde el registro municipal de asociaciones, las convocatorias de subvenciones, la cesión de espacios públicos o el asesoramiento y acompañamiento técnico a través del Centro de Información y Asesoramiento Ciudadano. Las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de que el nuevo reglamento refuerce esta línea de trabajo de fortalecimiento del tejido asociativo y diálogo institucional continuado con el mismo.

A nivel institucional el Ayuntamiento dispone de instrumentos de 1) consulta y comunicación directa entre ciudadanía y ayuntamiento (Línea Verde Smartcity, peticiones a través de la oficina de gobierno abierto); 2) órganos de participación consultiva y sectorial (consejo de festejos, comisión del comercio, consejo de servicios sociales o de la salud, mesa del mayor, etc.); 3) instrumentos para la participación infantojuvenil (Mesa local de la juventud y Ágora Infantil); 4) instrumentos para el fortalecimiento del tejido asociativo (subvenciones, espacios públicos, casa ciudadana, etc.).

A pesar de ello, y del vigor tanto de algunos de los instrumentos de participación señalados como del tejido asociativo, las entrevistas coinciden en que es necesario reactivar la participación en la gestión municipal de colectivos menos participativos ya que por lo general, siempre se involucran los mismos. Por tanto, se plantea como una oportunidad el emplear el proceso de participación en torno al reglamento para pensar la estrategia de participación, de modo que esta se oriente a incluir a sectores sociales que no participan habitualmente.

En las entrevistas se ha señalado que en estas últimas décadas la participación de la población de Puente Genil ha sufrido cierta desactivación. Por ello, muchas de las propuestas que se han hecho en

las entrevistas sobre el nuevo reglamento se orientan en revertir esta situación y reavivar la participación de la población.

Para ello se sugiere la provisión de una información adecuada a la ciudadanía para que conozcan sobre la importancia de la participación. Según los entrevistados, esta información debería ir acompañada de una formación en materia de participación que estimule y asiente las bases para que los vecinos y vecinas de Puente Genil conozcan no solo qué instrumentos hay sino también cómo poder usarlos.

Se trataría de promover la articulación de mecanismos de los mecanismos de participación individual y colectiva existentes, de modo que de un lado, se fortalezca a los sectores sociales que ya participan y de otro, se abran nuevos canales y procesos que favorezcan la inclusión de aquellos sectores sociales más alejados de la administración local, particularmente los sectores sociales en riesgo de exclusión.

Se plantea también prestar especial atención a los temas en torno a los que el ayuntamiento promueve los procesos participativos, teniendo en cuenta que la relevancia e interés que susciten los mismos, así como la centralidad que tengan para la vida de la ciudad y sus barrios, es crucial para la motivación de la ciudadanía a participar. Conseguir una participación relevante con capacidad movilizadora puede ser un aspecto clave para lograr una participación estratégica e inclusiva, que sea identificada como útil por parte de la ciudadanía. En este sentido, se señala la necesidad de combinar lo integral con lo sectorial o específico.

La simplificación, dentro de lo posible, de los trámites estipulados por el reglamento para participar y la disposición de nuevos canales de comunicación que aprovechen los medios digitales, son también elementos que se han identificado en las entrevistas como fundamentales para asegurar el asentamiento de la participación ciudadana en el pueblo. Según las entrevistas, la agilización de los procedimientos junto a una estrategia para darlos a conocer puede reactivar a la población, consiguiendo que se involucren en el desarrollo del municipio.

Para un mayor impacto de las iniciativas que se promueven, se ha señalado la necesidad de abordar la participación desde un enfoque transversal que implique no solo a los distintos actores sociales y políticos del municipio, sino también a los equipos técnicos municipales de las distintas áreas.

Acorde a las respuestas de los entrevistados, este nuevo deseo de participación que se genere deberá ordenar y fortalecer los instrumentos existentes que están funcionando, abriendo la posibilidad de incluir nuevas herramientas, de entre las que contempla la ley andaluza, entre las cuales se han destacado: la participación digital, presupuestos participativos, el fomento de la participación infantojuvenil o la realización de consultas ciudadanas sobre temas específicos.

En conclusión, a través de las entrevistas se ha comprobado que Puente Genil dispone de una masa ciudadana adecuada y suficiente para activar la participación ciudadana, solo falta recordar su utilidad e importancia y dotarla de nuevos instrumentos actualizados a través de los cuales poder influir en el desarrollo del municipio en los próximos años.
