

Hacia la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano

jornadas

Contenidos principales de la intervención de **Fernando Fantova**, titulada:

Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica

“El poder, en el sentido de dominación sobre los demás, es asertividad excesiva. La estructura social en que se ejerce con mayor eficacia es la jerarquía (...). Existe, no obstante, otra clase de poder más apropiada para el nuevo paradigma: el poder como influencia sobre otros. La estructura ideal para el ejercicio de esta clase de poder no es la jerarquía, sino la red que, como veremos, es la metáfora central de la ecología” (Capra, 2002: 32).

A continuación pretendo compartir algunas **reflexiones personales** surgidas al hilo de mi colaboración en procesos participativos de construcción de políticas públicas, como, por ejemplo, la elaboración del Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano, en la que tuve la suerte de tomar parte hace algunos meses. Si bien tomaré algunas referencias de la comunidad académica que se reflejarán al final del texto, la intervención se planteará, más bien, en un tono de **conversación con los agentes** realmente existentes que pueden tomar parte en un proceso como el que acabo de mencionar.

Y quizá, en primer lugar, valga la pena dedicar unos minutos a explicar qué queremos decir cuando hablamos de **políticas públicas**. Con esa expresión nos referimos a orientaciones generales de la acción pública. Orientaciones emanadas, en principio y legítimamente, de los poderes públicos (como parlamentos o gobiernos) y que intentan regular o controlar lo que desde la esfera pública se hace en un determinado ámbito.

Pues bien, si miramos hoy y aquí a las políticas públicas, podemos fijarnos en algunas cuestiones relevantes. En primer lugar hay que decir que las políticas **no siempre son explícitas**, no siempre están dichas, no siempre aparecen escritas. Es más, muchas veces, hay orientaciones estratégicas de los poderes públicos bien importantes que no han sido declaradas públicamente y ni siquiera claramente formuladas. Parecería, sin embargo, que una nota positiva de una política es, justamente, que ese explicita, puesto que en la medida en que se explicita puede ser objeto de aportaciones sociales, de un control democrático, de evaluaciones rigurosas y de mejoras presentes y futuras.

También hay que decir que esa **esfera pública** de la que hablamos no es un territorio delimitado por fronteras claras. Las políticas públicas no afectan únicamente a lo que harán o dejarán de hacer los aparatos del Estado, si se permite la expresión, sino que interesan y afectan a otros agentes como pueden ser las empresas convencionales, las organizaciones del tercer sector o las familias o comunidades. Agentes todos ellos que se relacionan e imbrican de muy diversas maneras con las instituciones públicas.

Una **sociedad compleja** se caracteriza, precisamente, por que se multiplican los diferentes tipos de agentes y, consiguientemente, los tipos de relación entre los agentes. Esto significa, como decía, que los poderes públicos van penetrando de diversas y nuevas maneras en ámbitos considerados como privados, pero también que agentes no públicos participan de diversas y nuevas maneras en la construcción y desarrollo de las políticas públicas. Esto es cada vez más claro en una sociedad-red como la nuestra que se caracteriza por el aumento de la conectividad, es decir, de las posibilidades de comunicación a muchas bandas.

Esto no quiere decir que las políticas públicas puedan y deban **regular y teñir** toda la vida social. Del mismo modo que la acción pública, como se ha dicho, influye de nuevas maneras en nuestras vidas, también emergen y se reivindican, cada vez más, espacios y ámbitos donde los individuos, las familias, las comunidades, las organizaciones, la sociedad civil rechaza, legítimamente, la influencia de la esfera pública. Con unas gotas de humor podríamos simbolizar los cambios al respecto diciendo que antiguamente quien incurría en relaciones sexuales extramatrimoniales temía ser pillado en el momento de tenerlas y podía suspirar tranquilo en el cigarrillo posterior. Ahora sería al revés, no tendría problema si los poderes públicos le atrapan cometiendo adulterio pero sí si le encuentran fumando.

Otra cosa que hay que decir sobre las políticas públicas es que se definen y configuran en función de cuestiones o temas que se van identificando y que alguien es capaz de poner a la vista en la **agenda pública**. El que se dedique tiempo y recursos a una determinada cuestión y, antes aún, el que esa cuestión sea concebida como objeto de atención, no es algo que se da de por sí, por la realidad de las cosas, sino que es un proceso social e histórico.

Pongamos un **ejemplo** actual. En los últimos años está emergiendo la dependencia como un tema importante y, como tal, objeto de una política pública. Cuestiones que anteriormente se han tratado, por ejemplo, en políticas relativas a la discapacidad, a la exclusión, a los servicios sociales o a las pensiones pueden comprenderse y articularse de una nueva manera en las políticas sobre la dependencia. Esto no es simplemente una cuestión de palabras y papeles, sino que en un cambio de esas características se juegan enfoques, estructuras, agentes y recursos. En definitiva es un cambio donde se ponen en solfa intereses y, en última instancia, equilibrios de poder.

Por otra parte, un ejemplo como el anterior nos ayuda también a ver que hay mucha interpenetración entre unos ámbitos y otros. Por eso, en el ámbito de las políticas públicas se suele hablar mucho de **transversalidad**. Así, por ejemplo, en un plan en relación con el pueblo gitano aparece transversalmente la perspectiva de género, es decir, la necesidad de que el plan contribuya a la igualdad entre mujeres y hombres. Pero del mismo modo, en un plan para la igualdad entre hombres y mujeres aparecerá transversalmente la cuestión de las minorías étnicas, de modo que el plan contribuya, colateral o indirectamente, si se quiere, a la integración social de dichas minorías.

Por lo demás, hay que decir que **no siempre resulta positivo** para un problema o para un grupo humano que tiene un problema el ser objeto específico de algún tipo de política pública. En ocasiones, ser considerado como tal no aporta beneficios y, sin embargo, puede contribuir a la estigmatización del grupo o su situación. Por eso surgen los debates entre las políticas que identifican como objeto o campo una situación o un grupo y el planteamiento de la introducción de la perspectiva amigable para con ese grupo o situación en la corriente general de diversas políticas, pero sin configurar una política específica. Este debate se plantea especialmente en relación con las políticas denominadas de acción afirmativa o discriminación positiva, en las que se establecen unas determinadas medidas ventajosas para las personas de un determinado grupo o que presentan una determinada situación.

En todo caso, las políticas públicas, como orientaciones efectivas de la acción pública pueden **plasmarse** de muy diferentes maneras. Diríamos que la expresión formal más sólida o más alta de una política pública sería la ley. Obviamente es especialmente importante el reflejo presupuestario de la política. Por otra parte cada vez más se utilizan diferentes instrumentos como planes (planes directores, planes estratégicos, planes interinstitucionales, planes interdepartamentales y así sucesivamente), agendas, cartas y otros tipos de documentos.

Sin embargo, lo que más nos interesa en esta intervención no es tanto el producto escrito sino el proceso de su elaboración, el **proceso** de construcción de la política pública. Como vemos por las breves pinceladas que se han podido dar, el escenario de las políticas públicas se nos aparece como un escenario complejo, atravesado por discursos e intereses, plagado de agentes, articulado en diversas instituciones y organizaciones y demás. Esa complejidad puede verse como riqueza de posibilidades o, por el contrario, puede hacer que ese ámbito se torne opaco e intransitable.

Hablemos por tanto, de los procesos mediante los cuales se construyen, se ejecutan y se evalúan las políticas públicas, esas orientaciones estratégicas para la acción pública. Hablemos de esos procesos que, en definitiva, son procesos de **toma de decisiones** y, hablemos, por lo tanto, de la calidad de esas decisiones. Y ahí se introducirá la reflexión sobre los procesos participativos.

A la hora de hablar de decisiones políticas hemos de advertir que, en muchas ocasiones, la decisión política se nos presenta socialmente como rodeada de misterio. Pareciera que las decisiones políticas se toman en un **lugar sagrado** e inaccesible para el común de las personas que vamos por la calle: esa parte del templo judío a la que sólo podían acceder los elegidos. Y pareciera que en ese lugar, en esa especie de laboratorio, las decisiones se toman siguiendo unos cánones y procedimientos especiales, al alcance tan sólo de personas iniciadas. Nos imaginamos sofisticadas mesas de trabajo a las que llegan voluminosos informes o datos *en tiempo real* y en las que se calibran responsablemente escenarios y consecuencias hasta llegar a destilar la decisión adecuada.

Sin embargo, muchas veces, esa imagen tecnocrática y trascendental del espacio de la decisión política lo que hace es velar u ocultar una **realidad bien distinta**. La realidad de la soledad de la persona que toma las decisiones, la realidad de que influyó más en la

decisión una carta al director leída en la mañana que el informe de mil hojas, la realidad de la inexistencia de cánones o procedimientos, la realidad de la influencia de agentes externos no públicos y muchas veces desconocidos y así sucesivamente.

Estoy, a propósito, contraponiendo dos **estereotipos extremos** y en la conversación podremos compartir en qué puntos entre ambos extremos se ubican las realidades que conocemos. Sea como fuere, lo que nos toca en esta intervención es reflexionar sobre una de las características que puede permitir mejorar esos procesos de toma de decisiones, esos procesos de construcción, desarrollo y seguimiento de las políticas públicas. Y esa característica es la de que sean procesos participativos.

No me voy a extender mucho en la justificación de la **bondad o idoneidad** de los procesos participativos en el ámbito de las políticas públicas. La complejidad de los problemas y los retos y la multiplicidad de agentes implicados nos parece que ofrecen argumentos suficientes como para intentar pensar en procesos participativos que puedan involucrar cabalmente a los agentes necesarios y que permitan responder adecuadamente a esos problemas y retos complejos de los que hablamos. Si hemos de dar respuesta a redes complejas de fenómenos, seguramente hemos de construir redes inteligentes, sensibles y dinámicas para hacerlo.

Sea como fuere, sí que conviene hacer algunas aclaraciones sobre lo que queremos decir cuando hablamos de procesos participativos en las políticas públicas. Y en primer lugar hay que aclarar que no estamos hablando de procesos en los que se disuelvan o difuminen las **responsabilidades**, obligaciones, derechos y funciones que formalmente están asignados a cada participante en el proceso. Desde mi punto de vista, una persona con responsabilidades políticas que tiene asignada una decisión, no hace dejación de esa atribución y responsabilidad por el hecho de involucrarse en un proceso participativo para la toma de dicha decisión.

Obviamente, en la medida en que esa persona con responsabilidades políticas que, formalmente, podría, simplemente, tomar la decisión, promueve, desencadena (o, simplemente, acepta) un proceso participativo en relación con dicha decisión, arriesga en cierto modo su posición, se hace más vulnerable, al menos desde el punto de vista psicológico, pero no debe, en ningún caso, olvidar que, en última instancia, él es quien goza de la legitimidad democrática para tomar esa decisión. Ello, dicho sea de paso, no tiene por qué ir en contra del proceso participativo sino todo lo contrario. Lo que más va

en contra del proceso participativo, desde mi punto de vista, es la falta de **claridad** al respecto, la ambigüedad en relación con las potestades y márgenes de quienes participan en el proceso.

También hay que decir que puede haber diferentes tipos, grados o **niveles de participación**. Las personas que estudian la participación ciudadana y la democracia participativa hablan, por ejemplo, de: información, consulta, concertación, codecisión y cogestión. En cualquier caso, en los procesos participativos puede haber diferentes grados de involucración y compromiso en el proceso y es bueno, a mi juicio, identificar con claridad lo que se puede esperar de cada agente o instancia. De hecho, diríamos que la participación en el proceso ha de ser congruente con la estructura que tiene la red de agentes relacionados con el tema en cuestión: aquellos más comprometidos con el asunto habrán de estar más intensamente y directamente presentes en el proceso. Dando siempre el mayor acceso que sea posible a las destinatarias y destinatarios directos de la política en cuestión.

Y hablando de grados, podríamos decir que, en materia de participación, **más no es siempre mejor**. La participación también tiene sus efectos no deseados y cuando hay que apagar un incendio no conviene sentarse en asamblea para debatir las diferentes estrategias para apagarlo. Más bien conviene obedecer a quién esté al mando del grupo de bomberas y bomberos que venga a apagarlo. Por eso es aconsejable, pensamos, montar sistemas y procesos en los que haya un equilibrio entre las posibilidades de participación y el compromiso real de las personas que participan. Lo contrario sería echarnos piedras a nuestro propio tejado.

Y ello es así porque, hay que reconocerlo, tampoco es que nuestra **educación** y nuestra cultura nos hayan preparado especialmente para la participación. Muchas veces, en nuestras biografías, en nuestras instituciones, en nuestras actitudes, en nuestras habilidades no están escritas las mejores condiciones previas para la participación. Ahora bien, esto no se dice para justificar dinámicas no participativas sino, más bien, para afrontarlas con realismo.

Y es que es verdad que la participación, en los procesos, suele aparecer como una **planta frágil** que hay que regar con mimo. Otras veces aparece como un sonido estridente de trompeta que hay que ir ayudando a modular. En ocasiones aflora como ataque al poder o a quien coordina el proceso, ataque que hay que saber encajar con

suavidad. En resumen, la participación aparece de muchas maneras y nuestra habilidad tiene que ser ir armonizando esas diferentes maneras de participar, siempre reforzando a quien participa, aunque no siempre los renglones salgan derechos, sobre todo al principio.

De hecho, todo proceso participativo es, de alguna manera un proceso de construcción grupal, un proceso de **tejido de una red** de agentes que, poco a poco, se van sintiendo más protagonistas y más propietarios del proceso y del producto que se va fabricando. Para ello es importante que puedan reconocer su huella en dicho producto. Al comer el bizcocho, debes encontrar el trozo de fruta que tú pusiste. Una de las cosas que más nos motiva a las personas y que saca lo mejor de nosotras es el reconocimiento de nuestras aportaciones. No tanto porque sean directamente aceptadas sino, más bien, por que sean tomadas en cuenta y sometidas a la consideración del conjunto de agentes participantes. Y ahí hay que tomar en cuenta la heterogeneidad y **diversidad** presente en los agentes desde muchos puntos de vista (sexo, cultura, edad, función y así sucesivamente). Y preservar y defender la dignidad y derechos de todos los agentes participantes.

Desde mi punto de vista esa construcción de la red de agentes puede resultar un **efecto del proceso** tan interesante como el propio producto escrito. Y ello es así porque muy posiblemente es esa red de agentes la que va a hacer posible, en buena medida, que lo decidido se lleve a cabo, que la política se ejecute y tenga efectos. Una construcción de red participativa e inclusiva, donde todos los agentes interesados o afectados puedan incorporarse y aportar, parece un buen sistema para construir políticas activas e integradoras como se supone que han de ser, hoy en día, las políticas públicas.

En realidad lo que estamos diciendo es que este tipo de procesos, además de servir para elaborar documentos y delinear trayectorias, son generadores de **capital social**, entendido como conjunto o entramado de normas y relaciones de reciprocidad y confianza presentes en el cuerpo social. Construimos un patrimonio de relaciones y también de conocimiento, de lenguaje común, de saber hacer que será el mismo que nos va a servir en la ejecución de las políticas que estamos definiendo. En frase tan conocida: el fin está en los medios como el árbol está en la semilla.

Por lo demás, en materia de procesos participativos, parecen más importantes **las actitudes y las estructuras** que los discursos y las declaraciones. Es más, en la

participación parece que cuanto más la nombramos más se nos escapa o se nos congela. La participación parece uno de esos bienes relacionales que sólo se crean y se comparten en el momento de la verdad de la relación, de la acción, de la conversación. El mensaje “participad” (como el que dice “dormid”) puede ser, en ocasiones, un mensaje tramposo, puesto que intenta *imponer* lo que sólo puede *emerger*.

Veámoslo de este modo: quizá el **estado natural** de las personas es la acción, la conversación, la participación. Y quizá lo que hay que identificar es cuáles son los obstáculos que están impidiendo que ese estado natural se manifieste y fluya. Quizá un planteamiento no claro de la situación, quizá un mensaje no verbal inhibitor, quizá una disposición física del lugar que no ayuda y así sucesivamente. Quizá, en el fondo, es que no tenemos siempre el convencimiento de que de la interacción entre agentes va a salir algo mejor que lo que yo (o la consultoría que contraté) tengo en mi cabeza. Quizá nos cuesta lanzarnos a esa red del diálogo.

Ahora bien, del mismo modo que hay obstáculos, también hay elementos **facilitadores**. Uno de ellos, sin duda, es el de las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación. Esto que estoy diciendo, ahora mismo o dentro de unas horas lo puedo colgar en mi página web y multiplico infinitamente las posibilidades de acceso a lo que yo pueda decir. Estas posibilidades, unidas a una actitud transparente, de jugar con las cartas boca arriba, creo que dan bastantes posibilidades. Sea como fuere, no hay que olvidar que el espacio virtual es una ayuda pero que antes y por debajo es necesario que exista el espacio social. Las tecnologías nos dan posibilidades pero la clave está en las relaciones.

Obviamente esas relaciones se pautan en función de la **estructura** que se le de al proceso. Por eso me parece importante dedicar un tiempo compartido al propio **diseño** del proceso. El tiempo que consumimos al principio de un proceso en ponernos de acuerdo sobre su diseño, en articular los diferentes espacios y sistemas de trabajo, es un tiempo rentable desde todos los puntos de vista. Y desde ese mismo primer momento, en la medida en que todos los agentes vean que hay apertura en cuanto al propio diseño, se van compartiendo conocimientos y habilidades en un proceso que, desde luego, es un proceso de aprendizaje colectivo. El diseño debe prever ajustadamente por cierto, momentos de apertura de cuestiones y momentos de cierre de decisiones.

Ahora bien, la experiencia también nos dice que los procesos participativos necesitan buenas dosis de **liderazgo**. Si se genera la sensación de lentitud, de confusión y de pérdida de tiempo, los agentes pierden la motivación y confianza en el proceso. La apertura y flexibilidad han de hacerse compatibles, por tanto, con una planificación clara y con una gestión proactiva del proceso, de modo que se vayan alcanzando metas parciales que animen y empujen a continuar. Una política clara y en cierto modo reiterativa, de comunicación de lo que se va haciendo no suele venir, por cierto, nada mal. Lamentablemente en todo esto no resulta posible trabajar con modelos preestablecidos o recetas mágicas.

Para ir terminando diré que, obviamente, soy consciente de que los procesos participativos que podamos construir y levantar pueden chocarse con importantes **muros**. No podemos caer en la ingenuidad de pensar que nuestros procesos participativos saltan por encima de los conflictos sociales, de las estructuras injustas o de determinados valores arraigados. Sabemos que, muchas veces, las condiciones objetivas impiden de facto los procesos participativos. Sabemos del riesgo cierto de escribir bellos textos fuera de contexto, o bellos textos que se utilizan para ocultar determinados contextos.

Diría más, cuando nuestros procesos participativos no se topen con **obstáculos** estructurales, actitudinales o culturales; cuando no sintamos el espesor de la realidad tozuda; cuando no notemos la *resistencia de los materiales*, quizá entonces es cuando más nos debemos preocupar, porque será, quizá, señal de no estamos tomando parte en un proceso de construcción participativa de real impacto político, de verdadera transformación social.

Sea como fuere, estoy persuadido de que, en muchas ocasiones, esas estructuras, actitudes y valores socialmente instalados nos dejan resquicios y **oportunidades** que hemos de saber aprovechar. Esto yo lo he visto claro en las novelas de espías, sobre todo aquellas de la guerra fría en las que cuando vas leyendo no sabes si la chica y el chico están en el mismo bando, si son espías dobles o triples y ese tipo de cosas. En muchos momentos el propio chico y la propia chica no saben si lo que están haciendo va, en realidad, a favor o en contra de sus propios objetivos. Al final, normalmente, el chico y la chica se van dando cuenta del sentido de sus actos y van sabiendo si pueden fiarse y colaborar y todo eso tiene que ver con algo que se intuye y se construye en la corta distancia de la relación interpersonal. Algo de esto creo que pasa con la participación.

Como en el **efecto mariposa**, según el cual el aleteo de una mariposa en Brasil puede provocar un tornado en Texas, si tomamos parte activa, inteligente y sensible en un proceso, no sabemos hasta dónde pueden llegar las consecuencias de nuestra acción, antes o después.

Como puede verse, tan sólo he intentado compartir algunas ideas sueltas, en tono de conversación, casi de café. Me he permitido hacer confesiones y emitir opiniones, del mismo modo que se hace en una conversación tranquila, con amigas y amigos, que es, justamente, el caso. Y termino aquí con la intención declarada de que esa **conversación** continúe, de que sigamos charlando, si les parece, a partir de estas primeras reflexiones que yo me he permitido comentarles.

Muchas gracias.

Referencias:

- BLANCO, I. y GOMÁ, R. (2003): "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones" (www.clad.org.ve)
- BONVIN, J.M. y VARONE, F. (2005): "Nueva gestión pública y participación ciudadana" en *Políticas Sociales en Europa*, núm. 17, marzo, pp. 105-115.
- BRUGUÉ, Q. (2005): "Participación y gobierno. Una mención especial al colectivo de mayores" en GARCÍA CRESPO, M. y otras: *Las personas mayores en el umbral del siglo XXI. IV Jornadas. Ciudadanía y administraciones públicas. Hacia nuevas formas de relación. La opinión de los mayores*. Bilbao, Hartu Emanak, pp. 21-36.
- CAPRA, F. (2002): *La trama de la vida*. Barcelona, Anagrama.
- FANTOVA, F. (2005): *Manual para la gestión de la intervención social*. Madrid, CCS.
- GARCÍA ROCA, J. (2004): *Políticas y programas de participación social*. Madrid, Síntesis.
- JEREZ, A. (coord.) (1997): *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Madrid, Tecnos.
- LÓPEZ DE CEBALLOS, P. (1987): *Un método para la investigación-acción participativa*. Madrid, Popular.
- NABASKUES, I. (2003): *Globalización y nueva política local*. Vitoria-Gasteiz, IVAP.
- RESTREPO, D.I. (2003): "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas" (www.clad.org.ve)
- ROMERO, A. (2004): *Los retos de una acción voluntaria integral. La participación del voluntariado en el desarrollo de la comunidad local*. Madrid, PPVE.
- SANCHEZ ALONSO, M. (1991): *La participación: Metodología y práctica*. Madrid, Popular.
- SARASA, S. y GUIU, J. (2001): "El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona" en FONT, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, pp. 125-137.
- SCHÖN, D. (1998): *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona, Paidós.
- SUBIRATS, J. (2002): *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (sin fecha): "¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales" (www.top.org.ar)
- VILLASANTE, T.R. (1995): *Las democracias participativas: De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid, HOAC.

www.bakeaz.org

www.clad.org.ve

www.emakunde.es

www.fundacionalternativas.com

www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net

www.iadb.org

www.iesam.csic.es

www.iigov.org

www.ingurumena.net/Castellano/Sostlocal/Us21/udalsarea21.htm

www.parteheartuz.org

www.unesco.org/most

Bilbao, 15 de noviembre de 2005

... más información, referencias, textos, conversaciones en www.fantova.net