

EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN EN CULTURA

Mikel Etxebarria Etxeita

AUTOR/AUTHOR:

Mikel Etxebarria Etxeita

ADSCRIPCIÓN PROFESIONAL/PROFESSIONAL AFFILIATION:

Técnico de la Diputación de Vizcaya

TÍTULO/TITLE:

El reto de la participación en cultura

The challenge of participation in culture

CORREO-E/E-MAIL:

mikel.gotzon.etxebarria@bizkaia.eus

RESUMEN/ABSTRACT:

Se analiza, desde la perspectiva de la participación activa de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública y, más concretamente, de la gestión cultural, el papel y las funciones que han de desempeñar los Consejos Asesores a nivel municipal, tomando como ejemplo algunas experiencias ya probadas en algunos ayuntamientos vascos.

The role and functions that should be carried out by the Advisory Boards, on a municipal level, are analysed from the perspective of citizens' active participation in the management of public affairs and, more specifically, in cultural management, taking as an example experiences already tried and tested in some of the Basque Town Councils.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS:

Gestión cultural; administración pública; municipios; Consejos Asesores.

Cultural management; public administration; Town Councils; Advisory Boards.

La participación en la gestión de la cosa pública es un derecho de la ciudadanía que todavía no ha logrado tener un nivel de desarrollo adecuado. Es evidente que la ciudadanía está manifestando su interés por participar en la gestión de los asuntos públicos, más allá de su participación como electores de los representantes políticos. Por un lado, los nuevos movimientos políticos actuales hacen de la participación una bandera con un nivel de atracción importante y por otro, desde la propia administración se está hablando de una nueva forma de gestión de la cosa pública, de una nueva gobernanza, en la que la participación es una de sus señas de identidad. Hay voluntad, al menos en el mundo de las ideas y de las reclamaciones ciudadanas, de transitar de una democracia representativa a una democracia participativa.

En diciembre de 2006 la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó la Agenda Local de la Participación (ALAPAR) 21(1). La Agenda contiene 45 líneas de actuación. Diecinueve de ellas están relacionadas con la organización municipal para dotar de más eficacia a las políticas de participación; seis están vinculadas al fortalecimiento de las asociaciones, la red asociativa del municipio y su capacidad de intervención social; las siguientes siete líneas se dirigen a capacitar a la ciudadanía para el ejercicio del derecho a la participación y/o su implicación en asociaciones ciudadanas; también se recogen cuatro líneas tendentes a reforzar el papel estructurador de la comunidad a través de los equipamientos y servicios de proximidad; otras cuatro líneas de actuación se centran en el ámbito de la evaluación para la mejora de la calidad democrática; y finalmente, las cuatro últimas líneas están dirigidas a la coordinación con los gobiernos autonómicos y el gobierno central para el fomento del derecho a la participación y el desarrollo de procesos participativos.

La Agenda 21 de la Cultura(2), aprobada en Barcelona en el 2004, dentro del apartado de compromisos, en su punto 19 señala «Implementar los instrumentos apropiados, para garantizar la participación democrática de los ciudadanos en la formulación, el ejercicio y la evaluación de las políticas públicas de cultura».

Asimismo, a los 10 años de la aprobación de la Agenda 21 de Cultura, tuvo lugar su actualización que ha sido realizada en el 2014 en Bilbao y que ha dado lugar al documento *Cultura 21: Acciones. Compromisos sobre el papel de la cultura en las ciudades sostenibles*(3) dentro del apartado de «Valores», en el subapartado «Factores culturales del desarrollo sostenible» en los puntos 12, 13, 14, 16 y 18 incide en el tema de la participación.

Características de los procesos participativos

Definimos como participación toda estrategia orientada a promover o potenciar la incidencia e implicación de la ciudadanía en las políticas públicas. Debemos tener en cuenta que el punto cero de la participación ciudadana no es metodológico (cómo llevarla a cabo) sino político (para qué se quiere fomentarla) y que conlleva unos valores (finalidades políticas) ge-

nerando un proceso educativo para la sociedad. La participación no es una opción sino una característica de las democracias avanzadas.

En un proceso participativo hay 4 planos:

1. Información.
2. Proceso de deliberación lo que supone que se genera un debate y se modifica el saber de cada parte.
3. Decisión.
4. Responsabilidad. Es difícil de delegar la función de dar cuentas de una decisión, ya que ello le corresponde al que tiene la legitimidad política para tomar la decisión.

Hay que diferenciar entre órganos de participación (carácter permanente) y procesos de participación que tienen un principio y un fin. Se puede participar sin decidir. Las decisiones las toman los legitimados para ello.

La participación permite tomar muchas decisiones pequeñas que al final inciden en la decisión final que la toman los legitimadores.

El que pone en marcha un proceso de participación pierde una parte de la iniciativa y del control.

Beneficios de la participación

Cesar Colino y Eloísa del Pino⁽⁴⁾ hablan de tres tipos de beneficios que justifican las propuestas participativas: «... Desde un punto de vista funcional se resalta la co-responsabilización ciudadana con las autoridades locales en distintas tareas sociales como la gestión de piscinas, museos o centros cívicos, que puede tener una incidencia positiva en el empleo y que puede suponer un ahorro en las funciones de organización y gestión del sector público. Las iniciativas participativas generarían también beneficios sociales, siendo un mecanismo para la generación de capital social y sirviendo, por tanto, como contrapeso a ciertas tendencias anticívicas o al excesivo individualismo, a través de la generación y potenciación de la idea de comunidad. Finalmente, entre los beneficios políticos se destaca su potencial educativo, el fortalecimiento de la cooperación y del esfuerzo por definir el interés común».

La participación sirve de ayuda a construir mejores políticas públicas, genera complicidades y genera ciudadanía responsable. Necesitamos generar ciudadanos y no clientes.

Metodología de los procesos participativos

En relación a la metodología de los procesos participativos hay bastantes opciones. Me parece interesante apuntar la metodología propugnada por la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL), que se denomina «Fórmula 8+3»(5) y que se resumen en la definición de 8 pasos clave: Por qué queremos hacer el proceso participativo; para qué queremos hacer el proceso participativo; quiénes van a participar en el proceso; con qué reglas de juego; cómo lo vamos a llevar a cabo; cuándo vamos a realizar el proceso, tiempos y ritmos; dónde se va a realizar el proceso, espacios y lugares y con qué recursos lo vamos a realizar, personal, materiales, tecnologías de la información y comunicación, presupuesto económico y tiempo. Asimismo define 3 condiciones necesarias: la información y comunicación: el seguimiento y la evaluación y los compromisos.

Al final del proceso, tal y como señalan los profesores Blas e Ibarra(6), nos encontramos ante el dilema de todo mecanismo participativo: «¿Ha tenido un impacto real en el diseño e implementación de las políticas públicas o por el contrario, ha tenido un carácter solamente simbólico?».

La participación en cultura

El reto de la participación de la sociedad en la política cultural es un reto aún no resuelto y que sigue generando inquietud en la definición de las políticas culturales.

Cuando me refiero a participación, lo estoy haciendo desde el planteamiento que la sociedad civil debe participar en dos ámbitos:

1. Diseño de la política cultural:

La ciudadanía debe de tener acceso a una participación constructiva y enriquecedora en el diseño de la política cultural. Las experiencias de participación a este nivel se basan mayoritariamente en la creación de consejos asesores de las administraciones públicas.

2. Participación en la gestión:

Esta participación en la gestión se suele realizar a veces mediante la acción de dejar en manos de la sociedad civil la gestión de equipamientos y de programas culturales públicos que pasan a ser gestionados por empresas y asociaciones, vía concesión, o vía convenio.

Otra fórmula consiste en dar cabida en los órganos de gestión de las Casas de Cultura y otros equipamientos culturales de proximidad a asociaciones, artistas y colectivos del entorno.

Experiencias de participación en cultura

1. Comisiones de fiestas

Las comisiones de fiestas han sido elementos pioneros de las dinámicas de participación en cultura. Con la constitución de los ayuntamientos democráticos en 1979, el proceso de recuperación de las fiestas patronales como elementos de identidad local fomentó dinámicas de participación a la hora de la organización de las mismas. La creación de comisiones de fiestas populares con participación de asociaciones y elementos de la sociedad civil (cuadrillas, comparsas) generó unas dinámicas de participación interesantes y con altos niveles de decisión por parte de las comisiones de fiestas, al menos en el País Vasco. En algunos casos varios ayuntamientos en Bizkaia, como es el caso de Mungia(7), población de 16.500 habitantes y Orduña(8) que cuenta con 4.250 habitantes, llegaron a promulgar ordenanzas municipales relativas a la constitución y funciones de la comisión de fiestas.

En el caso de Mungia, los miembros de la comisión de Fiestas portan un pañuelo de fiestas diferente a los que usa la población para identificarlos como miembros de la Comisión de Fiestas. Además, son jurado de todos los concursos de fiestas, tanto los de carácter artístico, como gastronómico, deportivo o social. Durante años, cuando había comitiva municipal que acudía a la misa en honor a San Pedro, patrón de la localidad, en dicha comitiva además de los miembros del Ayuntamiento también iban los de la comisión de fiestas. Dichos miembros se reparten su presencia en todos los actos del programa festivo y tras las fiestas celebran una reunión de evaluación que aprueba un informe escrito de sugerencias para la Comisión del siguiente año y como compensación a su labor el Ayuntamiento les invita a una cena tras la reunión de valoración.

También es de reseñar el carácter participativo en la organización de las fiestas de Bilbao, la Aste Nagusia o Semana Grande bilbaína. La Comisión de Fiestas funciona en base a una normativa interna no publicada que señala que la Comisión está integrada por un número paritario de representantes del Ayuntamiento y de las konparsas, agrupaciones festivas (www.bilbokokonpartsak.com) a los que se suma un representante de la Asociación de Comerciantes del Casco Viejo (zona de Bilbao en dónde se ubica la parte más importante del recinto festivo) y un representante de la Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Bizkaia (FEKOOR), con el objetivo de potenciar unas fiestas inclusivas.

La Comisión debate sobre el diseño general de las fiestas (recintos, servicios etc.) y elige a la persona que va a realizar el pregón de las fiestas, pero no tiene competencias sobre los aspectos presupuestarios y de contratación de espectáculos que son competencia exclusiva del Ayuntamiento. Por su parte las konparsas, además de organizar actividades que se incluyen en el programa festivo, eligen entre sus miembros a la Txupinera, persona encargada

de lanzar el txupin de comienzo de fiestas y que tiene un elevado nivel de presencia en las actividades festivas, al igual que la persona elegida para el pregón.

2. Consejos de Cultura

Algunas administraciones de diferentes niveles (tanto ayuntamientos como gobiernos autonómicos) han creado instancias de participación bajo la denominación de Consejos de Cultura y Juntas Asesoras.

Los Consejos de Cultura tienen un campo de actuación global en el sentido de que abarcan todo el ámbito de la cultura, mientras que las Juntas Asesoras son generalmente para asesorar sobre sectores concretos de la cultura (patrimonio, artes escénicas, música, audiovisuales, etc.).

A la hora de crear un Consejo es básico definir qué se quiere. Las realidades son variadas, aunque se centran en las siguientes dos opciones:

- A. Consejo Asesor. Es decir que tiene una función exclusivamente asesora y no tiene funciones ejecutivas. A la hora del asesoramiento hay diferentes grados de compromiso:
 - Asesoramiento cuando el poder ejecutivo o el legislativo lo requieren.
 - Asesoramiento preceptivo pero no vinculante en algunos supuestos, por ejemplo la aprobación de legislación relativa al ámbito de la cultura, creación de organismos o entidades públicas vinculadas a la cultura o la aprobación de los presupuestos públicos relativos a la cultura.
 - Asesoramiento preceptivo y vinculante en los casos antes mencionados.
- B. Consejo de Cultura. Además de funciones de asesoramiento tiene funciones ejecutivas. El modelo europeo sería el *Arts Council* inglés en lo referente a la capacidad de gestión de la política cultural y sobre todo en lo referente al reparto de ayudas y subvenciones públicas. Este modelo supone, entre otras cosas, un cierto «adelgazamiento» de la administración correspondiente, ya que supondría la transferencia al Consejo de funciones y cometidos. Ello conlleva la necesidad de dotar a dicho Consejo de medios materiales y humanos para realizar su cometido.

De cara a la potenciación de la participación de la sociedad civil en la política cultural y en su gestión, este tipo de organismos pueden ser considerados como un avance. Para ello, además de dotarles de competencias y medios, es necesario dar cabida a la sociedad civil, a la vez que se debe limitar la presencia de representantes de la administración en los mismos.

A la hora de analizar este tipo de entidades, generalmente se detectan los siguientes problemas:

- Sistema de elección de sus miembros. Generalmente, la mayoría de ellos son nombrados por la administración que crea el Consejo por lo que hay cierta «dependencia» hacia ella.
- Insuficiente nivel de auto organización de la sociedad civil para poder designar interlocutores válidos y reconocidos frente a la administración.
- Nivel de representatividad de los miembros.
- Falta de representación de la ciudadanía no asociada.
- Limitada capacidad de decisión.
- Reducida capacidad operativa de control y asesoramiento ya que no suelen estar adecuadamente dotados de medios humanos y materiales, por lo que difícilmente pueden seguir el ritmo de trabajo de la administración a la que aconsejan (dedicación profesional frente a voluntariado).

No es sencillo definir una composición idónea de un Consejo Asesor, ya que hay que tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Conseguir una representatividad real de la sociedad civil.
- Atender a los legítimos intereses sectoriales/gremiales.
- Tener en cuenta las incompatibilidades de sus miembros.
- Incluir una adecuada presencia de los representantes de la administración que crea el Consejo.
- Ser consciente que a menudo muchas organizaciones que están en el Consejo son entidades bastante dependientes de las subvenciones de la administración a la que asesoran.
- Prever la existencia de «notables», personas e instituciones, que de facto están siempre presentes (universidades, asociaciones de renombre o de larga trayectoria histórica).
- Lograr consensos a la hora de los nombramientos de las personas de «reconocido prestigio».
- Definir quién nombra, y quién cesa, a los miembros del consejo, la administración que lo crea o el Parlamento, en el caso de los consejos de carácter autonómico, y prever la duración de los mandatos, que es bueno que no coincidan con los mandatos del gobierno correspondiente para fortalecer su independencia.

Como conclusión y de cara a plantear algunas características de un modelo adecuado de Consejo Asesor, en mi opinión, se debieran de tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- Definir claramente su función asesora y no ejecutiva, ya que ésta última es otra opción interesante y que probablemente a futuro vaya a tener un mayor desarrollo, pero es otra opción diferente que no conviene mezclar.
- Especificar claramente las labores y límites de la función consultiva, definiendo cuando es preceptiva y cuando es vinculante.

- Definir su composición y su funcionamiento, dotándole de medios adecuados que le permitan mantener un ritmo de trabajo que lo haga eficaz.
- Posibilitar que realmente tenga capacidad de incidencia a la hora de definir las políticas culturales de la administración a la que asesora.
- Dotarlos de un nivel de independencia y capacidad crítica que no haga de la labor del consejo un simple trámite de ratificación.
- Que cuente con una composición adecuada que prime la representación de la sociedad civil y de los diferentes sectores culturales.

Los Consejos Asesores no son organismos que se crean para sustituir al organismo que asesoran. Son organismos que asesoran de cara a la definición y gestión de las políticas culturales. Son en definitiva, un elemento, una herramienta de participación ciudadana en cultura con las funciones, potencialidades y límites que se hayan marcado a la hora de su creación, y que dependiendo de su composición y funciones realizan también una cierta labor legitimadora de las políticas culturales públicas.

Conclusiones

Nos enfrentamos a un debate abierto, antiguo y todavía sin soluciones concretas. La apuesta por la incentivación y regulación de la participación en cultura está vinculada a un nuevo modelo de gobernanza en el que la ciudadanía va a tener un papel más activo en lo referente a la gestión y administración de la cosa pública. La participación es un derecho ciudadano cuya realización supone apostar y trabajar por un nuevo modelo de estado que también a nivel cultural quiere ciudadanos activos y no solamente consumidores pasivos. Un nuevo modelo en que haya un mayor nivel de colaboración entre lo público y lo privado, especialmente con la ciudadanía. Un nuevo modelo que avance hacia una nueva gobernanza y hacia una adecuada síntesis de la democracia representativa y la democracia participativa. La administración pública y en nuestro caso los gestores culturales públicos deberemos perder poder para generar consenso. Como dice el proverbio “Solos iremos más rápidos pero juntos llegaremos más lejos”.

NOTAS

(1) FEMP. Agenda Local de la Participación (ALAPAR). <http://www.femp.es/files/566-328-archivo/FO-LLETO%20ALAPAR.pdf>

(2) Agenda 21 de la Cultura. <http://www.agenda21culture.net/index.php/es/docman/agenda21/222-ag21es/file>

(3) Cultura 21: Acciones. Compromisos sobre el papel de la cultura en las ciudades sostenibles. http://www.agenda21culture.net/images/a21c/nueva-A21C/C21A/C21_015_spa.pdf

- (4) COLINO, C. y DEL PINO, E. (2008): «Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa.» *Revista catalana de dret públic*, nº 37, págs. 247-283.
- (5) EUDEL «Cómo realizar un proceso participativo de calidad», EUDEL, 2009.
- (6) BLAS, A. y IBARRA, P. (2006): «La participación: estado de la cuestión». *Hegoa. Cuadernos de trabajo*, nº 39.
- (7) Reglamento de la Comisión de fiestas de Mungia: http://www.bizkaia.net/lehendakaritza/Bao_bob/2010/05/20100511a087.pdf#page=72
- (8) Reglamento de funcionamiento de la comisión de fiestas de Ochomayo en Orduña. http://www.bizkaia.net/lehendakaritza/Bao_bob/2005/03/20050314a050.pdf#page=23. Modificación del reglamento http://www.bizkaia.net/lehendakaritza/Bao_bob/2009/01/20090115a009.pdf#page=28