



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010  
ISSN: 2013-9063

Universitat  
de Girona

**Güemes, C., Resina, J. (2020)**  
**"La escucha como estrategia para cultivar confianza: la experiencia de Madrid"**

[http://dx.doi.org/10.33115/udg\\_bib/pts.v9i1.22393](http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v9i1.22393)

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades  
Vol. 9. Núm. 1: 50-73

## La escucha como estrategia para cultivar confianza: la experiencia de Madrid

Cecilia Güemes<sup>1</sup>

Jorge Resina<sup>2</sup>

---

### Resumen

Para responder al déficit de representación y revitalizar el vínculo entre ciudadanía e instituciones públicas, durante los últimos años se han impulsado distintos procesos de participación. La meta compartida ha sido profundizar la democracia con la inclusión de nuevas voces, a la vez que aumentar la eficacia de las políticas públicas, incrementando el bienestar social. Sin embargo, cuando los lenguajes, marcos e intereses de los actores son diferentes, el diálogo se torna difícil y, en consecuencia, el desarrollo de confianzas mutuas, imprescindible. En ese contexto, adquiere especial relevancia aquellas iniciativas que, aunque limitadas, promueven el encuentro y la escucha como base para la colaboración. Con el objetivo de examinar cómo funcionan, este artículo se centra en una experiencia concreta, Madrid Escucha, un proyecto celebrado en Medialab-Prado en 2017 y 2019, que tuvo como fin sentar en la misma mesa a ciudadanos y empleados públicos para la mejora de la ciudad.

**Palabras claves:** escucha, confianza, diálogo, innovación democrática

---

1. Doctora en Ciencia Política, Profesora en la Universidad Autónoma de Madrid. [cecilia.guemes@uam.es](mailto:cecilia.guemes@uam.es)

2. Doctor en Ciencia Política, Profesor en la Universidad Complutense de Madrid. [jresina@ucm.es](mailto:jresina@ucm.es)

## **Abstract**

To respond to the lack of representation and revitalize the link between citizens and public institutions, different processes of participation have been developed in recent years. The shared goal has been to deepen democracy with the inclusion of new voices, at the same time as increasing the effectiveness of public policies, increasing social welfare. However, when the languages, frameworks and interests of the actors are different, dialogue becomes difficult and, consequently, the development of mutual trust is essential. In this context, those initiatives that, although limited, promote meeting and listening as a basis for collaboration, acquire special relevance. In order to examine how they work, this article focuses on a specific experience, Madrid Escucha, a project held at Medialab-Prado in 2017 and 2019, which aimed to sit citizens and public employees together at the same table to improve the city.

**Key Words:** listen, trust, dialogue, democratic innovation

## 1. Introducción

Consignas como “No nos representan” o “Democracia real ya” expresan el desencanto con el funcionamiento del sistema democrático representativo y la demanda por una participación ciudadana que exceda la cita electoral. En términos operativos, supone el deseo de la ciudadanía de ser parte en la búsqueda y diseño de soluciones a problemas públicos. Una gobernanza de lo social que promueva la colaboración entre ciudadanos e instituciones y articule diferentes recursos, saberes y conocimientos para obtener mejores respuestas a aquello que nos preocupa.

Sin embargo, cuando esto se lleva a la práctica es común oír, de uno y otro lado, afirmaciones como las que siguen:

*Ellos no escuchan, están alejados de la realidad, demasiados preocupados en sus cosas, atrapados en su trabajo. Propones algo y te dicen que no está dentro de su competencia, que no se puede hacer, que no hay recursos, que no es el momento. Así son los funcionarios.*

*Ellos no escuchan ni entienden que el dinero no es infinito, que debemos seguir las normativas, que debemos velar por el bien común. Parecen niños caprichosos, nos piden cosas que son materia de los políticos y sobre las que nosotros no decidimos. Así son los ciudadanos.*

La gobernanza es un paradigma que supera al de gobernabilidad, que busca responder a la demanda de una democracia inclusiva y que, para ello, propone enlazar esfuerzos y recursos dispersos entre diferentes sujetos, dentro y fuera de gobiernos y administraciones públicas. Pero, ¿se puede colaborar con quienes creemos que están desconectados de “la” realidad o que no la entienden, con alguien en el que no se confía? ¿Cómo superamos esta distancia?

En el presente artículo abordamos estas preguntas desde una experiencia concreta de democracia deliberativa<sup>3</sup> que se inserta en las fases iniciales del ciclo de las políticas públicas, y que tiene como particularidad propiciar el encuentro entre ciudadanía y empleados municipales en un mismo espacio. Se trata del programa Madrid Escucha, celebrado en el laboratorio cívico de Madrid Medialab-Prado en 2017 y 2019.

---

3. Dentro de la idea de “participación ciudadana” se incluyen desde experiencias consultivas a iniciativas de cocreación, y se distinguen analíticamente propuestas de democracia deliberativa y directa. Para más información consultar: Arstein, 1969 y Elster, 1999.

La experiencia es interesante por varios motivos: su diseño, basado en el intercambio y la deliberación; su finalidad, orientado a la elaboración de políticas públicas; y su carácter mixto, al incluir a funcionarios y ciudadanos. A diferencia de otras propuestas participativas que se centran en consultar a la ciudadanía, darle a elegir entre opciones concretas o fomentar interacciones digitales, Madrid Escucha promueve una conversación presencial en la que se intercambian razones pero también emociones e imaginarios, con el objetivo de fomentar el encuentro y el diálogo, generar empatía y revisar los estereotipos sobre el otro. El sentido de estas premisas es profundizar la gobernanza social y favorecer que actores que tradicionalmente se ven como rivales se reúnan e intercambien conocimiento y recursos.

El diálogo propuesto va más allá de cuestiones generales y se establece en torno a problemas concretos de la ciudad, de forma que la reflexión sobre el problema público es más un subproducto de la búsqueda de soluciones prácticas y el diseño de prototipos que un punto de partida. Es decir, contrario a la planificación tradicional, no se plantea primero una fase de debate analítico en la que se construya y defina el problema público, seguido después de una fase de análisis de alternativas y toma de decisiones sobre el mejor curso de acción para resolverlo, sino que se opera en sentido contrario: primero se propone una solución al problema y, al intentar concretar la misma, se reflexiona y debate el problema en sí, sin constituir una fase ni encorsetándolo.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se construye y desarrolla el diálogo y la escucha entre ciudadanos y funcionarios cuando se encuentran en espacios donde la institucionalidad es más sutil e indefinida. Para ello, nos proponemos identificar y describir las percepciones que tienen los participantes respecto del otro al iniciar el taller, cómo son las dinámicas en estos entornos deliberativos y los resultados e impactos que se alcanzan.

Nuestra premisa de partida es que las habilidades y actitudes necesarias para colaborar en la gobernanza de lo social no son innatas a los actores, sino que deben entrenarse y, por tanto, se requieren espacios de encuentro donde los sujetos puedan escucharse y cuestionar sus propios estereotipos sobre el otro, construyendo así confianzas mutuas (Brugué et al, 2018).

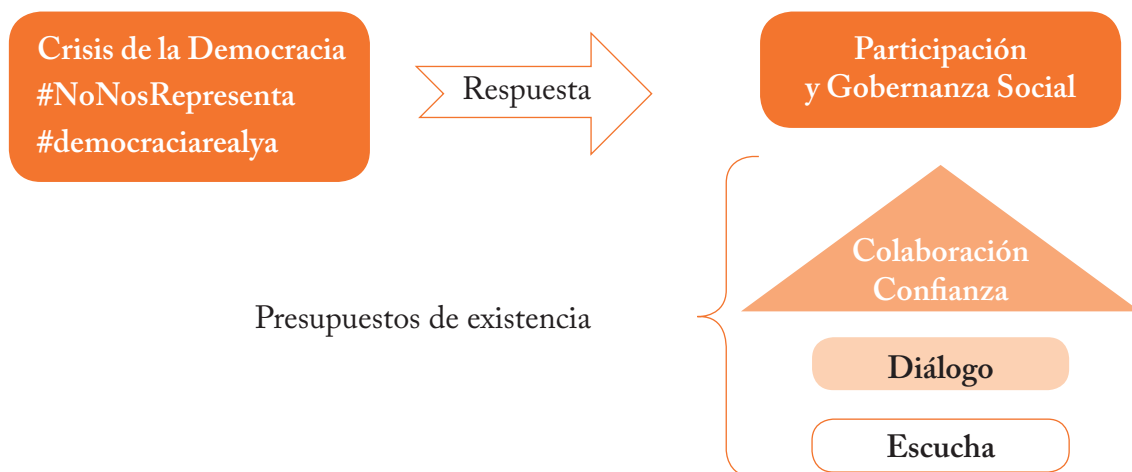
El trabajo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se presentan las claves teóricas que permiten entender la relevancia de la escucha y el diálogo para la colaboración, siendo esta última pilar de la gobernanza social y la democracia deliberativa. En

segundo lugar, la atención se centra en Madrid Escucha y se analiza las características, potencialidades y límites del diálogo y la cooperación. Por último, el artículo concluye con unas reflexiones, a la vez que se introducen líneas de investigación futura.

## 2. Escuchar para poder dialogar, dialogar para poder colaborar

La escucha es un elemento clave para que el diálogo tenga lugar, el diálogo es fundamental para la colaboración y el desarrollo de la confianza, la colaboración y la confianza imprescindibles para el ejercicio de la gobernanza social (ver Gráfico 1).

### Gráfico 1: “Posibilitantes” de la gobernanza como respuesta a la crisis democrática



Fuente: elaboración propia

Empecemos recuperando la importancia de la escucha. Tradicionalmente cuando reflexionamos sobre las conversaciones nos centramos en el habla, sin embargo, debe asumirse que cuando nos comunicamos no nos limitamos a transmitir información. Oír es algo pasivo y biológico que ocurre, escuchar es una postura activa donde se pone en juego un mundo interpretativo y de emociones. Quien escucha lo hace desde sí mismo y constructivamente y, al hacerlo, formula dos clases de historias: sobre las inquietudes del orador (aquello que quien habla dice, aquello que ejecuta al decir lo que dice) y sus emociones, y sobre sus propias inquietudes, (cómo lo que se dijo afectará al que escucha) (Echevarría, 2013).

Escuchar no es sencillo, se requiere atención y apertura. Esto último es lo que la hace especialmente relevante en términos sociales, al escuchar al otro se ofrece un espacio de aceptación y respeto que da sentido y legitimidad al otro (Maturana, 2001).

La escucha posibilita el diálogo y éste enriquece las diversas sensibilidades, estimula la inteligencia y creatividad colectivas, muy diferente al intercambio pasivo en forma de monólogo o “chismorreó” (Brugué, 2009: 64).

El diálogo se convierte en una práctica que va a permitir que personas con bagajes diferentes y posiciones alejadas se aproximen y puedan establecer compromisos estratégicos en torno a objetivos comunes, gracias a un proceso gradual de adaptación cultural que favorecerá la creación de significados compartidos (Levine, Fung y Gastil, 2005).

Cuando florece el diálogo, existen mayores probabilidades de desarrollar actitudes pro-cooperativas, ampliar horizontes de mira, capacidades emocionales y entrelazamientos mutuos. Para que ello ocurra el diálogo requiere, más que planificación, entrenamiento y cierta ingeniería detrás que cree las condiciones de base. Escobar (2011:13) enumera una serie de patrones comunicativos que tienden a obstaculizar el diálogo y que deben cuidarse en los espacios deliberativos: las voces dominantes, la jerga especializada, los argumentos empaquetados, la polarización, los intercambios confrontativos o la simplificación.

En la escucha el diálogo cobra vida y se abre espacio a generar lenguajes y complicidades que nos permitan pensar, decidir y actuar colectivamente. En términos democráticos, y buscando realizar la gobernanza, aspiramos a la colaboración (Güemes y Resina, 2019).

A diferencia de la cooperación o la coordinación, la colaboración reclama: comunicación frecuente, conexiones densas, altos niveles de confianza, negociación de objetivos, y compartir poder y tiempo. La colaboración remite al proceso de creación de sentidos compartidos acerca de un proceso, producto o evento. No se trata solo de intercambiar información sino de usar información para crear algo. Para que la colaboración ocurra se necesita un desafío, un espacio de trabajo, claridad en quiénes serán los colaboradores y que se produzca el encuentro de los mismos durante un tiempo más o menos extenso (Denise, 1999).

Si el diálogo y la colaboración articulan a sujetos diferentes, se gana eficiencia y creatividad. Esto es bueno y necesario, pero no nos satisface en términos de inclusión democrática. Si no se incluye la voz de los invisibles, de los ausentes, de los olvidados, no se gana en democracia (Bourdin, 2010). Por eso es importante que los procesos basados en la deliberación superen dos limitaciones habituales en el perfil de quienes se involucran en ellos: por un lado, la baja representatividad social de los participantes que, por lo general, responden a personas con nivel medio-alto de bienestar y educación superior, o interesadas en política, con puntos de vista pre-definidos y preferencias extremas (Fung, 2006:67; Wojcieszak y Alarcón, 2012); por el otro, el sesgo participativo que se produce en favor de determinados grupos (por ejemplo, asociaciones) (Navarro, 2000:18).

En nuestro caso de estudio, el encuentro es entre ciudadanos y funcionarios/técnicos municipales, actores que normalmente no se encuentran fuera de la ventanilla. Sin embargo, como comprobaremos, el perfil de los que participan tiene ciertos sesgos sobre los que hay que llamar la atención para enfocar esfuerzos en futuras experiencias.

Otra cuestión interesante en clave democrática es preguntarse cuándo y en qué momento del ciclo de políticas públicas queremos que exista colaboración. Históricamente, la participación se suele utilizar para implementar una política, para ponerla en marcha. Las cuestiones de diseño y selección de alternativas quedan en manos de expertos o técnicos. En el fondo se sigue pensando que la política es encontrar “la” solución más eficaz al problema y ello parece depender del conocimiento. Luego, para la aplicación, ahí sí se pueden dar directivas a agentes sociales para que las implementen.

En el caso de Madrid Escucha, la colaboración se propone en las primeras fases del ciclo: en la definición del problema y la selección de alternativas. Y lo hace de modo inverso al que proponen los manuales de políticas públicas, lo que explica por qué la colaboración ocurre en un laboratorio, ya que se propone trabajar en el desarrollo de una solución experimental, en un prototipo (Pascale y Resina, 2019)<sup>4</sup>. En la medida en la que se avanza y reformula el prototipo, se delinea la definición del problema y la selección de alternativas.

---

4. En el contexto de los laboratorios los prototipos “a) son producciones materiales, b) incorporan distintos saberes y c) necesitan ser probados y testados. En ese sentido, son soluciones siempre mejorables y que permiten seguir incorporando nueva experiencia” (Pascale y Resina, 2019: 7).



Lo novedoso es que esto ocurre sin que se planifique como fase de ideación y de elección racional sino como un derivado de la experimentación, de modo imprevisible y no controlado.

Si se busca que el diálogo engrose el músculo cívico y construya la confianza necesaria para colaborar juntos, el diseño de los procesos deliberativos ha de tener en cuenta: 1) quiénes participan, ¿están todos?, ¿se visualizan como colectivo?; 2) cómo interactúan, ¿existe diálogo y escucha?; y 3) qué resulta de la interacción, ¿se han generado procesos de colaboración?, ¿se crea confianza?

### 3. La experiencia de Madrid Escucha

Nuestro objeto de estudio es Madrid Escucha<sup>5</sup>, un programa que surge con el fin de crear un lugar de encuentro entre ciudadanía y empleados públicos para poner en común las demandas de los primeros con los conocimientos técnicos de los segundos, y lograr así mejores políticas públicas a través del conocimiento mutuo y la creación de confianza. La meta de este proyecto es desarrollar prototipos de forma colaborativa.

La iniciativa cuenta con dos rasgos que lo hacen especialmente atractivo: por un lado, se inserta en la línea estratégica de uno de los gobiernos municipales “del cambio” para incentivar la participación ciudadana (Font, 2017). Por el otro, se desarrolla en un laboratorio cívico: Medialab-Prado<sup>6</sup>, arquetipo de la nueva institucionalidad que, a través de la innovación, busca sostener una ciudadanía activa. En estos nuevos espacios, las instituciones informales no están aún definidas y las fronteras son más porosas, el poder sigue existiendo, pero no opera de modo tradicional y esto facilita la interacción entre diferentes actores (Resina, 2019).

En Madrid Escucha no se toman decisiones políticas ni de gestión. Tampoco se implementan políticas públicas, ni se evalúan los resultados de programas de gobierno en marcha o finalizados. En Madrid Escucha se trabaja de forma experimental en la construcción y definición de los problemas y en el desarrollo de alternativas de soluciones. Se trabaja en

---

5. Programa Madrid Escucha. Página web del proyecto disponible en: <https://www.medialab-prado.es/programas/madrid-escucha> Último acceso 10/09/2019.

6. Medialab-Prado es un espacio de experimentación fundado en el año 2000 que depende del Área de Cultura y Deportes del Ayuntamiento de Madrid.

torno a un prototipo. Se abordan cuestiones concretas con ese “otro” que resulta a veces rival, a veces potencial aliado, a veces indiferente, pero siempre alguien ajeno y desconocido.

El diseño del programa es el siguiente: se abre una convocatoria pública destinada a elegir las iniciativas que van a formar parte del mismo, una vez cerrada, se seleccionan entre 8 y 10 proyectos y se abre una nueva convocatoria para colaboradores. Una vez cerrado este plazo se sustancia un taller que se extiende durante las tardes de dos semanas para que los participantes se encuentren, dialoguen y trabajen en torno al prototipo y con una semana libre en el medio para encuentros y ajustes informales.

Las figuras presentes en el taller son: los *promotores*, persona o grupo que presenta la iniciativa; los *colaboradores*, quienes se integran a la misma; los *coordinadores*, quienes ejercen de mediadores y articuladores del taller; y los *mentores*, encargados de orientar a los grupos y dinamizar su trabajo.

Se busca que haya una participación equilibrada de ciudadanía y funcionarios públicos tanto en los promotores como en los colaboradores.

El programa tuvo dos ediciones, la primera en mayo-junio de 2017, la segunda en abril-mayo de 2019, ambas en el auditorio de Medialab-Prado.

En la primera edición la temática de la convocatoria fue abierta a cualquier tipo de proyectos que buscara la mejora de la ciudad. Los proyectos seleccionados se centraron en: espacio público, medioambiente y movilidad sostenible, y crianza, resultando elegidas las siguientes iniciativas (ver Gráfico 2):

**Centro de Recuperación de Maderas.** Destinada a establecer un punto limpio que clasifique, recupere y almacene madera para darle un nuevo ciclo de vida.

**Biciescuela.** Cuyo objetivo es diseñar una metodología para enseñar a la ciudadanía a circular en bicicleta con seguridad por la ciudad.

**Reinstauración de la Fiesta del Árbol en Madrid.** Con el fin de restablecer la tradición de celebrar una fiesta del árbol con actividades lúdicas y formativas, en especial para niños.

**Escuela de Ciudad.** Con el propósito de establecer un protocolo que mejore la calidad de los espacios públicos cercanos a los colegios, con participación de la comunidad educativa y el vecindario.

**Tómate un Descanso.** Orientada a diseñar un asiento abatible sujeto a la pared en calles estrechas y empinadas del centro histórico de Madrid para el descanso de sus viandantes.

**Iniciativa Fiestopolitana Madrileña.** Planteada para simplificar los trámites para la organización y celebración de eventos y fiestas vecinales de iniciativa ciudadana.

**Cubiertas Escolares y Huertos Agrocológicos.** Su objetivo es acondicionar las cubiertas de Centros de Educación Infantil y Primaria para instalar huertos ecológicos comunitarios.

**Madrid Cría.** Su propuesta es adecuar espacios públicos para la crianza de bebés y niños y crear redes solidarias alrededor de los mismos.

**Jardinería Vecinal en el Espacio Público.** Su propósito es dotar a los alcorques de un vallado con bancos que evite suciedades y promueva lugares de encuentro.

Gráfico 2. Imagen de los proyectos seleccionados en la convocatoria 2017



Fuente: elaboración propia

A diferencia del primer Madrid Escucha, en 2019 la convocatoria se centró en movilidad urbana, una temática sobre la que el Ayuntamiento concentró esfuerzos durante el último periodo de gestión y en la que buscó aprovechar y continuar la reflexión y trabajo del Grupo de Culturas de Movilidad de Medialab-Prado.<sup>7</sup> Los ocho proyectos seleccionados fueron (ver Gráfico 3):

**Las calles y las noches también son nuestras.** Su objetivo es desarrollar un mapeo colaborativo que permita abordar situaciones de inseguridad urbana desde una perspectiva feminista.

**Comunidad Desarrolladores CRTM.** Propone la creación de una comunidad abierta de desarrolladores ligada al Consorcio Regional de Transportes de Madrid y basada en datos abiertos y software libre.

**Los nuevos espacios de la movilidad.** Tiene por meta explorar nuevos espacios para una movilidad sostenible partiendo del espacio dedicado a un aparcamiento sobre rasante.

**Madrid central: sin verde la vida florece.** Su planteamiento es suprimir el verde de los semáforos para vehículos en calles no principales para que los peatones puedan pasar en cualquier momento.

**Visor de datos de tráfico de Madrid.** Su prototipo se centra en la elaboración de una aplicación informática o incluso una web que permita acceder de forma sencilla a los datos de tráfico que registra el Ayuntamiento de Madrid.

**En Bici Sin Edad.** Su proyecto es crear una app de acceso abierto que permita gestionar los contactos a nivel nacional de los distintos actores, adultos mayores, instituciones (residencias, centros de día, etc.) y voluntariado, para la celebración de paseos en bicicleta gratuitos para personas de edad avanzada.

**Cuadernos de caminantes.** Se propusieron crear una herramienta de registro de percepciones de la ciudad mediante la caminata, para de esa forma crear de manera colectiva un cuaderno de registro.

---

7. Grupo Culturas de la Movilidad, disponible en <https://www.medialab-prado.es/programas/culturas-de-la-movilidad> Último acceso 10/09/2019

**Manual para un activismo ciclista efectivo.** Su idea es detectar oportunidades del sistema para articular propuestas vinculadas al ciclismo, de manera que los activistas de la bici puedan trabajar con el Ayuntamiento y no contra él.

### Grafico 3. Imagen de los proyectos seleccionados en la convocatoria 2017



Fuente: elaboración propia

El perfil socio-demográfico predominante en ambas ediciones, tanto para promotores como para colaboradores, fue la de profesionales en áreas con conocimientos técnicos o especializados, con una edad media de entre 35-50 años, y que viven dentro del principal anillo de la ciudad, la M-30. Por géneros, la participación de mujeres fue superior a la de hombres, mientras que la participación de ciudadanos triplicó a la de funcionarios. Esto refleja las dificultades de eludir los sesgos participativos y de incluir a aquellos actores invisibles o ausentes. Otros programas del mismo laboratorio cívico, como Experimenta Distrito, buscaron trabajar en esta brecha, logrando mejores resultados.<sup>8</sup>

A partir de entrevistas, encuestas y observación participante desarrollada en ambas ediciones, presentamos cuáles son las percepciones predominantes tanto por parte de los ciudadanos como de funcionarios, las dinámicas e interacciones que se observan dentro del taller, y los resultados obtenidos, focalizando en los impactos.

8. Para más información de Experimenta Distrito, puede consultarse la página web del Programa en <https://www.experimentadistrito.net/> y el vídeo documental sobre sus actividades en <https://youtu.be/FuhZJA9P5mY> Último acceso 10/09/2019

### 3.1. Juntando a los distintos: la visión sobre el otro

En relación a la percepción que tienen los ciudadanos de los funcionarios, toman fuerza los estereotipos clásicos sobre su comportamiento individual y las limitaciones derivadas de la estructura organizativa de la administración. En el levantamiento de campo, a través de las entrevistas realizadas a los participantes, se encuentran expresiones como: *“no entienden el vocabulario de donde pasan las cosas, son arrogantes y se creen superpoderosos”*; *“[los funcionarios tienen] cierta rigidez, una suerte de frialdad inicial y desconfianza de nuestras propuestas”*; *“se pierden en el discurso y se trabaja poco”*; *“llegar a sentarte (con ellos) es muy complicado, no existen cauces de comunicación y cuando lo logras (hay) poca operatividad”*. También se reconoce que parte de las limitaciones responden al sistema y no tanto a las personas: *“[los funcionarios están] sobrecargados de trabajo, muy abrumados, (tienen) muy poco tiempo. Te fijan reuniones a horarios no factibles para gente que trabaja voluntariamente en estos temas”*; *“hay demasiados compartimentos estancos y mucha confusión sobre la organización de la institución”*.

Por parte de los funcionarios, hay una visión generalizada de cierto temor hacia los ciudadanos. Existe la percepción de que los ciudadanos siempre piden cosas que, en muchos casos, exceden su competencia, y que una respuesta negativa implica su enfado, lo que provoca que mantengan cierta cautela. Encuentran dificultades para comunicarse con ellos y explicarles cómo funcionan los procedimientos sin que se enojen, *“al que pillan le piden cosas”*; *“velan por su interés individual, por ejemplo, papás y mamás que quieren que sus hijos sean los primeros”*; *“hay mucha dificultad para materializar las ideas que surgen de procesos como estos y es difícil luego dar la cara”*; *“esto luego genera desazón y el sentido de pérdida de tiempo”*. Asumen que la ciudadanía tiene mala imagen de ellos, *“los ciudadanos no se dan cuenta de que los funcionarios son servidores públicos y hay muchas campañas negativas”*.

A partir de estas percepciones recogidas en las entrevistas, hemos realizado, en primer lugar, una codificación abierta, para posteriormente conformar nuestras categorías de análisis, con el objetivo de identificar se las diferentes visiones de unos para con otros. En la Tabla 1 se sintetizan los principales hallazgos sobre estas percepciones.<sup>9</sup>

---

9. Para el procesamiento del material empírico derivado de las entrevistas, hemos seguido un proceso inductivo similar al de la Teoría Fundamentada, con el objetivo de rastrear qué categorías "surgen" de la realidad para después ponerlas en relación con la teoría (Strauss y Corbin, 2016).

**Tabla 1. Visiones del otro**

Visiones de la ciudadanía en relación a la Administración Pública		Visiones de los funcionarios respecto de los ciudadanos	
	CLIENTE, <i>tengo un proyecto en el que trabajo con un colectivo y quiero vendérselo al Ayuntamiento</i>		RECURSOS, seres con imaginación, información y recursos aprovechables
	RIVAL, <i>vengo a buscar qué resquicios y puntos ciegos puede tener la administración para que el proyecto prospere</i>		ESTUDIANTES a los que hay que explicar las lógicas de funcionamiento de la administración y los límites de su competencia
	ALIADA, existe un conocimiento previo de dependencias específicas del Ayuntamiento y personas concretas, con quienes hay una relación de confianza		COLEGAS, sujetos con los que empatizar a la hora de criticar los límites estructurales de la gestión de lo público

Fuente: elaboración propia

En ambos bandos, la actitud dominante al inicio del taller es la prudencia entremezclada con cierta desconfianza. Los participantes acuden ilusionados, aunque temen perder el tiempo en “otro taller más” y caer en un “participacionismo” infértil. En la mayoría de los casos, basándose en experiencias participativas previas, se muestran escépticos sobre los efectos del taller, pero reconocen la importancia de crear espacios de diálogo. Una ambigüedad emocional que se concreta en un comportamiento inicial que combina el recelo con la curiosidad.

### 3.2. Entrando en calor: el vaivén de las interacciones

Casi todos los grupos comenzaron el taller con grandes discusiones sobre aspectos generales que, poco a poco, se fueron delimitando a cuestiones concretas, con debates menos idealistas y más orientados al detalle, la normativa o la logística. Como pudimos advertir durante la observación participante, la mayoría de los participantes esperaba desde el primer momento la presencia de técnicos especialistas que les asesoraran sobre su

proyecto, con lo que su ausencia causó desánimo. Estos aspectos generaron un embudo de expectativas y provocaron altibajos en la motivación, que tuvo como consecuencia que participantes que habían comenzado muy activos quedasen descolgados, con una actitud más pasiva o que, como sucedió en algún caso, dejaron incluso de asistir. Esto ocurrió especialmente en 2017.

En 2019, cuando se detectaron estas emocionalidades, se procuraron remediar a partir del esfuerzo de mediadores y mentores, insistiendo a funcionarios y colectivos específicos a que asistieran a alguna sesión del taller. Esto lograba reanimar a los participantes y recobrar energías, lo cual se percibe en los resultados obtenidos.

A partir de esta dinámica, hemos caracterizado una serie de interacciones que se sucedieron durante el encuentro entre empleados públicos y ciudadanos en ambas ediciones, y que condicionan el diálogo y los niveles de colaboración.

Por el lado de la ciudadanía, se puede distinguir cuatro estadios de interacción, aunque se advierte que no todos los participantes completaron la secuencia, y algunos se quedaron en la segunda o tercera fase, debido sobre todo a la gestión de expectativas:

- Primera fase: Idealismo. Marcado por un primer momento de excitación, con el encuentro de los grupos y el inicio del diálogo. Comienzan el taller con alegría, con ganas de cambiar la ciudad y abrir espacios de participación.
- Segunda fase: Desánimo. Empiezan a percibir las dificultades de ejecutar la iniciativa y experimentan las primeras limitaciones del trabajo en grupo. Se desinflan a medida que adquieren consciencia de que tendrán que renunciar a ciertas expectativas.
- Tercera fase: Posibilismo. Después del golpe de realidad, retoman la situación y replantean preguntas y posibles cursos de acción. Varios de los participantes se quedaron en esta fase, analizando posibles salidas para la iniciativa.
- Cuarta fase: Reajuste. Se reacomodan las expectativas y se apuesta por una visión pragmática, en la que la iniciativa se formula en nuevos términos que permitan avanzar lo máximo posible para lograr su ejecución, ya sea como prototipo o como meta concreta.



Al igual que sucede con los ciudadanos, las interacciones de los funcionarios variaron durante el transcurso del taller, con un movimiento oscilante que suponía mayor o menor aproximación a la ciudadanía. De nuevo, no todos los funcionarios pasaron por los cuatro estadios que hemos identificado y su interacción estaba muy relacionada con la propia dinámica de los ciudadanos, produciéndose un verdadero acercamiento cuando tanto ciudadanos como funcionarios conseguían llegar a la que hemos caracterizado, en ambos casos, como cuarta fase.

- Primera fase: recelo. La interacción se inicia con una explicación sobre el valor de lo público (la responsabilidad de la administración pública y los valores que deben perseguirse) y la complejidad de la gestión pública (las normas que existen y los procedimientos). El funcionario se parapeta en una posición de cautela, busca transmitir precaución y reducir las expectativas, subrayando los impedimentos. Se sitúa como un agente externo al grupo.
- Segunda fase: deshielo. Se produce un acercamiento. Al ver el desánimo del grupo, el funcionario se pone el traje de ciudadano, procura una actitud empática y comienza a hablar de sus propias experiencias. En este caso se sitúa como un actor más del grupo.
- Tercera fase: consultor. Adquiere un perfil más técnico e impersonal, con detalles, consejos y datos sobre el funcionamiento de la administración. Provee información a los ciudadanos, mientras éstos preguntan y piden continuo asesoramiento o contactos. En esta fase, el funcionario se sitúa de nuevo fuera del grupo.
- Cuarta fase: colaborador. Esta última fase sucedió solo en algunos casos, ya que la mayoría de los funcionarios que participaron se quedó en la anterior. En esta, el funcionario da un paso más y toma una postura de colaboración, adquiere compromisos, abraza la iniciativa y se siente parte del grupo, que van en el mismo barco y trabajan en la misma dirección.

No en todos los casos se llega a verificar colaboración, a veces simplemente hay diálogo y escucha, compartiéndose información y conocimientos. Otras veces se fluctúa entre diálogo y cooperación, y en otros hay colaboración clara con compromisos y responsabilidad asumidas por ambas partes, continuando la relación más allá del taller y desarrollándose encuentros informales en horarios o días en que no hay taller, abriéndose canales

informales de contacto, como grupos de whatsapp o telegram, y planificándose vías de continuidad del prototipo una vez acabe el taller.

### 3.3. Los frutos de la escucha: impacto y resultados

En la última jornada de ambos talleres de Madrid Escucha (2017 y 2019), los grupos presentaron sus avances y pusieron en común el resultado final de sus prototipos. Mediante la observación, detectamos tres situaciones:

- a) iniciativas que lograron un avance sustancial en el diseño de sus prototipos. Proyectos que durante el taller consiguieron generar algún tipo de sinergia entre ciudadanía y funcionarios, dejando la puerta abierta a seguir colaborando. Se trató de proyectos con metas bien definidas, ya sea desde el inicio, ya sea a lo largo del taller, que logran concretarse, que se adaptaron a las líneas de trabajo del Ayuntamiento, con una sincronía entre los objetivos del proyecto y los de la administración, donde no había una gran inversión de recursos, y que tuvieron aliados al interior de la administración local, que las consideraron asumibles por su departamento.
- b) iniciativas que lograron avances en el prototipo, pero en aspectos menores. En tales casos hubo interacción informativa, en el que los funcionarios proveen datos y contactos de la administración local, pero sin comprometerse a dar continuidad al proyecto. Esa información favoreció que los grupos ampliaran su visión sobre la propuesta y que introdujeran modificaciones en el diseño del prototipo, aunque no logran avanzarlo. En general esto ocurrió en proyectos orientados a crear nuevos significados en el espacio público o a resolver problemas muy enquistados o con actores con visiones contrapuestas. También los grupos que involucraban un mayor número de actores, en especial a redes de asociaciones y/o a diferentes áreas del Ayuntamiento, tuvieron dificultades cuando el/la promotor/a no asumía el protagonismo.
- c) iniciativas para las que el taller no supuso un avance significativo para alcanzar sus objetivos. Tuvieron en común: pocas interacciones con los funcionarios y, cuando se produjeron, apenas se generó diálogo. El taller les sirvió más para fortalecer o crear redes entre colectivos y ciudadanía que como espacio de encuentro con empleados públicos. La envergadura de la meta también condicionó el poco éxito del proyecto,

o bien porque demandaba muchos recursos, o bien porque involucraba a varias instituciones y ello suponía la coordinación entre diferentes áreas de gobierno.

Más allá de los prototipos, soluciones o resultados concretos en sí que puedan o no hallarse, resulta relevante subrayar los impactos que se generaron. La creación de un espacio de encuentro que, a modo de abertura, habilite el cambio, en donde diferentes actores sepan que pueden encontrarse sin las prisas y limitaciones formales del día a día. Para desarrollar una cultura pública más abierta y transversal y formular políticas públicas más eficaces y legítimas, no alcanza solo con compartir saberes, necesitamos también desarrollar emociones y sentidos de pertenencia colectivos, bases de esa gobernanza social que se predica y anhela.

Por ello, los logros de Madrid Escucha son dobles: por un lado, se incorpora a la administración pública una nueva dinámica de trabajo que es propia de los laboratorios, donde las necesidades de los ciudadanos se incluyen desde el inicio en el diseño experimental de soluciones a problemas públicos, y tanto funcionarios como ciudadanía se enriquecen con una visión más compleja de las problemáticas. Por el otro, el encontrarse presencialmente y entablar conversaciones permite a los ciudadanos comprender mejor la estructura de la administración e identificar a qué organismos y empleados públicos tienen que dirigirse para avanzar en un tema en concreto, a la vez que desmontar prejuicios y conectar con ese “otro”.

#### 4. Conclusiones

¿Puede aspirarse a sociedades con instituciones más abiertas y democráticas? La respuesta, en todo caso, pasa porque las instituciones han de hacerlo y, para ello, deben transformarse y pensarse desde lo sustancial.

Los ciudadanos ya no se conforman con participar solo una vez cada 4 años, y entre medias ejercer de espectadores pasivos, así como los gobiernos tampoco quieren seguir respondiendo a los problemas públicos en solitario. Saben que buena parte de los recursos y conocimientos que necesitan para desarrollar políticas eficaces están ahí fuera.

Como esbozábamos al inicio, la gobernanza social responde a ambas demandas. Pero, ¿cómo se pone en práctica dicha gobernanza? La gobernanza no se aprehende de los

manuales sino que tiene que ponerse en práctica y desarrollarse desde la experimentación y el encuentro entre ciudadanos, funcionarios y otros actores, como la academia o el tercer sector. Madrid Escucha es un modo de ensayar ese modelo de gobernanza, estimulando la integración de saberes, recursos, habilidades y sensibilidades en busca de respuestas más eficaces y legítimas a los problemas públicos.

En este sentido, Madrid Escucha, en pequeña escala y con sus límites, ofrece la oportunidad de que ello ocurra, que funcionarios y ciudadanos se encuentren fuera de esa ventanilla donde el ciudadano va a pedir o a quejarse, o de aquellos lugares donde el funcionario va a explicar la política que se ha decidido en los despachos y que van a implementar en breve. Sólo en espacios como estos es en donde se pueden sentar las bases actitudinales, emocionales y de confianza para que la gobernanza social ocurra, como lugar de entrenamiento y experimentación.

Para alcanzar la gobernanza se demanda confianza y, para ello, antes es preciso encontrarse y generar un nosotros capaz de integrar la “otredad”, de ver al ajeno como uno “de los nuestros”. Madrid Escucha es una apuesta por ello. Se trata de un espacio de reconocimiento en el otro donde a veces solo se logra eso: conversar, encontrarse por primera vez, conocerse, intercambiar puntos de vista, discutir y poner sobre la mesa las diferencias, frustraciones y enojos. Otras veces se logra aterrizar proyectos y testearlos. Otras veces se recupera el ánimo y la ilusión por proyectos que estaban paralizados o estancados, o se logra conectar con proyectos y redes que estaban trabajando en la misma línea: descubrirse.

Cuando nos juntamos con otros para hacer algo en común, siempre es una incógnita. Las dinámicas de colaboración de los laboratorios ciudadanos reproducen la filosofía de cultura libre, con prácticas de experimentación descentralizadas en las que la remezcla y la reinterpretación son constantes, lúdicas e imprevistas. Una de las experiencias más singulares tiene relación con cómo algunos colaboradores, habitualmente los que poseen conocimientos técnicos específicos -por ejemplo, diseñadores gráficos o programadores-, transitan de unas mesas a otras utilizando fragmentos del trabajo que crean con cada grupo y que utilizan para diferentes proyectos (Ruiz, 2018).

Sin embargo, bastantes son las dificultades y limitaciones que todavía encuentran estos espacios, tanto en su interior como externamente. Para que estas experiencias puedan

considerarse instrumentos sólidos de gobernanza social, se requiere cuanto menos avanzar en cuatro grandes aspectos: a) que sean mecanismos estables, que formen parte de los programas de acción de los Gobiernos, con independencia de su color o sesgo político; b) que reciban la financiación necesaria para ponerlos en marcha, convocar a la ciudadanía, ofrecer incentivos a los empleados públicos y darle continuidad a los proyectos una vez terminada la fase de laboratorio; c) que cuenten con un cuidado diseño que permita evaluar qué iniciativas se adecuan mejor a la metodología de laboratorio y cuáles no, y que contribuya a superar puntos débiles de su funcionamiento, como la brecha de participación, dejar fuera a los ausentes o no vencer los prejuicios y recelos; y d) que su impacto sea medido en sus propios tiempos, ya que la creación de confianza y vínculos cívicos se cocina la mayoría de las veces a fuego lento, con lo que demanda una evaluación a medio y largo plazo.

Para el caso concreto de este trabajo, el cambio de color político en el Ayuntamiento de Madrid añade especial interés a estas cuestiones, en tanto que permitirá estudiar cómo impactan las prioridades políticas y la entrada de un nuevo equipo de Gobierno en el mantenimiento de estos espacios, su reformulación o su eventual desaparición. En ese sentido, podrá evaluarse su fortaleza como espacios institucionales que se consolidan independientemente de quién gobierne o, por el contrario, como instrumentos asociados a determinadas fuerzas políticas sin capacidad de sobrevivir al cambio.

Si se asumen estas limitaciones e incertidumbres, experiencias novedosas como la que hemos analizado son un sugerente intento por crear confianza y actitudes positivas respecto al otro a partir de interacciones, y sembrar un camino a recorrer que requiere de múltiples prácticas de ensayo-error que, al igual que sucede con la participación ciudadana, más que un fin en sí mismo es un medio de experimentación continua.

## 5. Bibliografía

- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Bourdin, J. (2010). La invisibilidad social como violencia. *Universitas Philosophica*, 54(27), 15-33.
- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. En Dirección General de Participación Ciudadana, *Participación Ciudadana... para una Administración deliberativa* (págs. 55-71). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Brugué, Q., y Feu, J. G. (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26(67), 129-152.
- Denise, L. (1999). Collaboration vs. C-Three (Cooperation, Coordination, and Communication). *Innovating*, 7(3), 25-35.
- Echavarría, R. (1994). *Ontología del Lenguaje*. Santiago de Chile: JC Saez Editor.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar, O. (2011). *Public dialogue and deliberation: A communication perspective for public engagement practitioners*. Edinburgh: UK Beacons for Public Engagement.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66-75.
- Güemes, C. y Resina, J. (2019), Come together? Citizens and civil servants dialogue and trust. *Australian Journal of Public Administration*, 78, 155-171.
- Levine, P. F. (2005). Future Directions for Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 1(1), 1-13.
- Maturana, H. (2001). *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.

- Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers*, 11, 11-37.
- Pascale, P. y Resina, J. (2019). Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los Laboratorios de Innovación Ciudadana (LABIC). *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, forthcoming. DOI:10.26754/ojs\_ried/ijds.437
- Resina, J. (2019). Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana. El caso del LABICxlaPaz, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 74, forthcoming
- Ruiz Marcos, L. (2018). Cultura libre, comunes y redes digitales. Nuevas gramáticas para la vida en común. En Laboratorio de Aragón Abierto (LAAAB), *Abrir instituciones desde dentro [Hacking Inside Black Box]* (págs. 95-104). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Wojcieszak, M., y Alarcón, P. (2012). El papel de la intensidad de las actitudes y de la participación. En J. Font et al, ¿"Democracia sigilosa" en España? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos* (págs. 49-65). Madrid: CIS.



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063