

DOCUMENTOS DE TRABAJO SOCIAL. Nº 16

Primer Cuatrimestre 1.999

EDITA y DIRIGE:

Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Málaga.

VOCALÍA DE PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA.

C/ Muro de Puerta Nueva, 9, 1º-C

Tlf.: (95) 222 71 60 - Fax: (95) 222 74 31

E-Mail: malaga@cgrtrabajosocial.es

29005 MÁLAGA

Horario: de lunes a viernes (10 - 13 h.)

y de lunes a jueves (18 - 20 h.).

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Adriana del Águila Martínez, M^a Rosario Rodríguez García,
Rosa M^a Valero Rodríguez, Antonio Narváez Rodríguez,
Yolanda Peña Cañada, Eva Díaz Aguilar, Mari Luz Burgos Varo,
Laura Carvajal Hidalgo, Francisco Cosano Rivas y
Marisa Taboada González.

El Consejo de Redacción no se identifica necesariamente
con el contenido de los artículos publicados

ENTIDAD COLABORADORA:



Excmo. Ayuntamiento de Málaga

REALIZACIÓN:

Diseño y Maquetación:
José Luis Pérez Morales y
Rafael Soto González.

ISSN: 1133-6552

IMPRIME: Gráficas ANAROL. Pozos Dulces, 32 - MÁLAGA

Depósito Legal.MA-1126-1993

ÍNDICE

	Página
Editorial	5
Introducción	7
<u>Mesa I: Situación actual de la participación ciudadana en España</u>	9
La Situación actual de la participación ciudadana en España	
José Manuel Rodríguez Álvarez	11
La participación ciudadana. Jaime Galofré Crespi	33
La situación actual de la participación ciudadana en Zaragoza	
Patricia Cavero Moreno	41
Experiencias desde el Ayuntamiento de Bilbao. Begoña Muñoz García .	65
Resumen de la exposición sobre descentralización y participación ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid. M^a Teresa Tamayo Marcos .	77
La participación ciudadana en el Ayuntamiento de Málaga	
José Enrique Vega Pérez	81
<u>Mesa II: Aspectos jurídicos y éticos de la participación social</u>	103
Aspectos jurídicos y éticos de la participación social	
Rafael Barranco Vela	105
La participación social en los servicios públicos desde la perspectiva del trabajo social. Damián Salcedo Megales	113
I Encuentro de ciudades europeas sobre participación social en el siglo XXI. M^a Luisa Balaguer Callejón	121
Aspectos jurídicos y éticos de la participación social: Economía y participación. Ángel Sánchez Blanco	125
<u>Mesa III: Tercer sector en el desarrollo comunitario</u>	131
Tercer sector en el desarrollo comunitario. Tomás Albérich Nistal	133
Retos, preguntas del asociacionismo, tercer sector. Tomás R. Villasante	151
Cooperativismo y desarrollo comunitario. Ana Rosa Lorenzo Vila	163
Exclusión social, inserción sociolaboral y tercer sistema	
Carlos Trías Pinto	171
Impresiones de/desde/en los movimientos sociales. Fernando de la Riva	179
<u>Mesa IV: Participación como premisa básica de la intervención social ..</u>	187
La participación como premisa básica de la intervención social. Diez paradojas acerca de la participación. Luis Alberto Barriga Martín	189

Metodologías de la participación con nuevos vínculos sociales	
Inés Portillo Mayorga	217
La participación social como premisa básica en la intervención comunitaria. Aportaciones desde el trabajo social	
Francisco Cosano Rivas	235
<u>Mesa V: Expertos europeos sobre participación social ciudadana</u>	255
Informe preliminar sobre el desarrollo de la democracia local y la participación de los ciudadanos en la vida pública local	
Roberto Fasino	257
La participación en el Ayuntamiento de Bolonia: Aspectos jurídicos y organizativos. Domenico Pellicanò	271
Para asegurar la calidad de servicio a través de la participación social.	
Algunas experiencias nórdicas. Morten Ogaard	283
Hacia una mejor experiencia en participación social. Gerry Stoker	291
<u>Transcripción de los Foros-Debate</u>	301
Página del lector	317
Indicaciones generales para la presentación de trabajos a la revista	
Documentos de Trabajo Social	320
Boletín de Suscripción	322
Índice de números publicados	323

EDITORIAL

Podemos hablar de Participación como aquella forma de tomar parte en la gestión de lo colectivo, de lo público.

Cuando hablamos de lo público no nos referimos únicamente a las competencias del Estado sino a todo aquello que afecta a las colectividades.

El sistema político más idóneo para facilitar la participación en los asuntos públicos es el democrático. Al amparo de ese sistema se crean formas y procedimientos que permiten la intervención de los ciudadanos en los hechos colectivos.

Sin embargo en una situación como la que estamos viviendo las tendencias abstencionistas y la huida de la colectividad son hechos ordinarios.

El concepto de Democracia y de Soberanía Popular es identificado por el ciudadano de a pie únicamente en sentido restringido con el derecho al sufragio universal. ¿Realmente desconocen los ciudadanos otros cauces formales e informales de Participación o simplemente la influencia de la sociedad capitalista y el establecimiento de una fuerte clase media ha calado de tal forma en el ciudadano que ha anestesiado su conciencia social?

Existen otros procedimientos y órganos para que el ciudadano amplie su ámbito de implicación colectiva, aunque podríamos entrar en analizar si estos son suficientes o si funcionan correctamente.

No obstante es obvio que la Participación nada a contracorriente con la cultura de los medios de comunicación, de la clase media, del consumo y del individualismo. No se puede hablar de participación sin hablar de valores que trasciendan del Yo.

Además no basta con querer participar, con tener la motivación si no se sabe cómo. Ni la Escuela ni la Familia nos han enseñado a participar, a pensar y a tomar decisiones conjuntamente. Somos

analfabetos participativos. Es necesario que en cada territorio o comunidad se hiciera un enorme esfuerzo en cultura y formación de la Participación. No estamos hablando de hacer cursos específicos sino de esfuerzos sostenidos y transversales que tendrían resultados a medio y largo plazo.

En el mes de Abril se celebró en Málaga el I Encuentro de Ciudades Europeas sobre Participación Social en el siglo XXI. Patrocinado por el Ayto de Málaga y organizado por el Colegio de Trabajo Social de Málaga, el mismo tuvo como escenario la sede del Colegio de Médicos de Málaga. Allí se congregaron más de 250 personas para exponer diversos aspectos sobre la Situación de la Participación Social en España y en Europa. Con la presente edición se edita un compendio con todo el volumen de ponencias que los diversos expertos fueron exponiendo en el transcurso del Encuentro.

La Vocal de Publicaciones e información

INTRODUCCIÓN

El I Encuentro de Ciudades Europeas sobre Participación Social en el siglo XXI se celebró en la ciudad de Málaga durante los días 22, 23 y 24 de abril con la asistencia de 221 Personas.

El Encuentro quedó inaugurado a las 10,00 horas del día 22 de abril con la presencia de Dña Celia Villalobos Talero, Alcaldesa de Málaga; Dña M^aVictoria Romero Pérez, Concejala de Bienestar Social y Dña. Julia García Álvarez, Presidenta del Consejo General de Colegios de Trabajo Social.

La Sede del Colegio de Médicos de Málaga fue el escenario de la congregación de diversos expertos en participación procedentes de puntos variados de la geografía nacional y europea. En particular hay que destacar el desplazamiento y la participación altruista de los miembros del Consejo de Europa

Entre los asistentes, aunque predominó una mayoría de población local procedente de Málaga, también se contó con la participación de personas procedentes de diversos puntos de la geografía española.

Durante dos días y medio se sucedieron cinco medias jornadas de intervenciones marcadas por un fuerte protagonismo de las intervenciones de los ponentes y caracterizadas por un alto volumen de información expuesta así como por un alto nivel de tecnicidad y especificidad de la misma.

Señalar la alta participación del público asistente en los distintos foros debate y también la puesta en práctica de forma piloto y con éxito de los Foros Debate Virtuales, los cuáles permitieron a muchas personas desde sus domicilios acceder al Encuentro, habiendo estas personas lógicamente tenido a su disposición las ponencias con antelación a los Debates.

El Encuentro quedó clausurado a las 13,00 del día 24 de abril con la presencia de Dña. M^aVictoria Romero Pérez, Concejala de Bienestar Social del Ayto de Málaga, y de D. Miguel Aguilar Hipólito, Presidente del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Málaga.

MESA 1:

**SITUACIÓN ACTUAL DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN ESPAÑA**

La situación actual de la participación ciudadana en España
(José Manuel Rodríguez Álvarez)

La participación ciudadana
(Jaume Galofré Crespi)

La situación actual de la participación ciudadana en Zaragoza
(Patricia Caveró Moreno)

Experiencias desde el Ayuntamiento de Bilbao
(Begoña Muñíz García)

**Resumen de la exposición sobre descentralización y participación
ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid**
(M^a Teresa Tamayo Marcos)

La participación ciudadana en el Ayuntamiento de Málaga
(José Enrique Vega Pérez)

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA

José Manuel Rodríguez Álvarez

Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local
(Ministerio de Administraciones Públicas).

Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de la
Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del «Comité de Expertos sobre la participación de los ciudadanos
en la vida pública local» del Consejo de Europa.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA LOCAL, SUBSIDIARIEDAD Y PARTICIPACIÓN.

II. LOS GRANDES RASGOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.-

III. LAS TÉCNICAS Y MECANISMOS DE ACTUACIÓN PARA LA POTENCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

A) LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DESCONCENTRADA.

B) LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL.

C) LAS CONSULTAS POPULARES.

D) LA DINAMIZACIÓN DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO.

E) LA MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE INFORMACIÓN CIUDADANA.

F) LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.

G) LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

H) LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

I) BREVE CONSIDERACIÓN DE LOS MECANISMOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA MUJER.

IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA LOCAL, SUBSIDIARIEDAD Y PARTICIPACIÓN

Una de las cuestiones más importantes que afectan en la actualidad al funcionamiento de las democracias occidentales es la de la crisis de la legitimación tradicional del poder, por el alejamiento creciente de las grandes instancias políticas del ciudadano como consecuencia de la internacionalización de las grandes cuestiones sociales, económicas y políticas, y el surgimiento de marcos internacionales y supranacionales para poder afrontarlas solventemente.

Frente a esta situación se ha venido destacando de forma ya casi tradicional la importancia de acercar a los ciudadanos la administración

y la gestión de un volumen relevante y significativo de servicios públicos con transcendencia en la vida cotidiana. Y de esta tendencia surgen diversas respuestas:

a) Por un lado, la creación o el fortalecimiento en la mayor parte de los Estados europeos de las instancias subestatales de ámbito regional, a las que se atribuye un conjunto importante de responsabilidades públicas, con la convicción de que así se acerca el poder a los ciudadanos en un ámbito que compensa la lejanía del nivel estatal y de las nuevas instituciones supranacionales, sin por ello ofrecer las dificultades de economía de escala que plantea el inframunicipalismo para prestar determinados servicios públicos complejos (como la sanidad o la educación), aunque a veces se olvida que los municipios grandes y las áreas metropolitanas, e incluso los municipios medios, pueden ser el marco idóneo para gestionar algunos de estos servicios.

b) Por otro lado, y a pesar de las señaladas limitaciones del inframunicipalismo, no puede olvidarse la dimensión representativa de los municipios, además de la dimensión gestora de servicios públicos, aspecto representativo que se da en todos los municipios con independencia de su tamaño; así como la verdadera escuela de participación y de democracia que significa la vida municipal, por ser la instancia más cercana a los ciudadanos, el nivel donde, como afirma expresamente la Carta Europea de la Autonomía Local, *«puede ser ejercido más directamente» «el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos»*, que *«forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa»*, y, por lo tanto, también de la Unión Europea.

Por otra parte, como ya se ha señalado, la existencia de inframunicipalismo en numerosos países europeos -no en todos ellos, desde luego-, entendiéndose por tal la proliferación de aquellos municipios que por su base demográfica y económica carecen de los recursos personales, materiales y financieros necesarios para desarrollar una actividad prestadora digna de tal nombre, no debe hacer olvidar que la mayor parte de la población europea y española se concentra en ciudades medias y grandes, dotadas de la capacidad gestora necesaria

para prestar por sí o asociadas buena parte de los servicios propios de la sociedad del bienestar. E incluso los pequeños municipios, a través de fórmulas asociativas voluntarias, pueden establecer las estructuras necesarias para prestar adecuadamente un volumen también importante de servicios públicos.

Todo ello nos conduce a otro principio esencial, que hay que poner en relación con el de democracia local, cual es el de la subsidiariedad, o, si se prefiere -por resultar una expresión más gráfica-, el de «proximidad», que constituye junto con aquél el otro pilar vertebrador de la Carta Europea de la Autonomía Local. Por subsidiariedad entendemos, siguiendo a la Carta Europea citada, la idea de que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, de forma que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía, pero de forma que siempre los Entes locales tengan el derecho y la capacidad efectiva de gestionar una parte importante de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una evidente retroalimentación y juego recíproco entre democracia local y subsidiariedad: la primera exige, para su efectividad, que se proyecte en un volumen importante de actividades públicas; y la segunda fortalece a la primera, al permitirle un campo de juego real, y sólo tiene sentido y se justifica en un contexto de fortalecimiento de la democracia local.

Ahora bien, aún reconociendo estos principios los ordenamientos jurídicos de los países europeos en general, con mayor o menor intensidad, lo cierto es que en la práctica surgen problemas importantes que limitan o ponen en crisis su efectividad. De entre esos problemas, podemos señalar los siguientes:

a) La erosión de la autonomía local por el fortalecimiento excesivo de los niveles regionales a costa de aquélla, o por la no aplicación con el grado deseable del principio de subsidiariedad por los Estados y por los Gobiernos intermedios (Estados federados, Regiones, Comunidades Autónomas).

b) La percepción de un creciente desinterés de los ciudadanos por la gestión de los asuntos públicos locales y por la participación en los mismos, que se manifiesta, entre otras formas, en una escasa o decreciente participación en las elecciones locales (municipales, cantonales, departamentales, provinciales, etc.).

Son sin duda dos problemas de especial gravedad, pero de ellos el segundo presenta más complejidad que el primero. Efectivamente, la distribución de competencias entre las distintas instancias territoriales de poder puede resolverse con decisiones políticas y su correspondiente plasmación jurídica, lo que no quiere decir ni que sea fácil ni que se pueda conseguir sin la presión permanente y decidida de las instancias locales. Pero el segundo, en mi opinión, responde a causas más variadas y complejas, sin que pueda afrontarse sólo con reformas jurídico-institucionales, aunque también éstas son necesarias, encontrándose en su fondo un problema de modelo de civilización y de cultura.

Precisamente la detección de esa creciente desafección por los asuntos locales entre los ciudadanos, ha conducido al Consejo de Europa a plantearse como actividad más importante dentro de las programadas para estos años por su Comité Director para la Democracia Local y Regional, el tema de «la democracia y la participación ciudadana en la vida pública local», intentando analizar la situación existente en los diversos países miembros de la organización y comparar los mecanismos de participación existentes, para tratar de obtener conclusiones clarificadoras sobre la cuestión y aprovechar las experiencias más fructíferas existentes.

En todo caso, la participación en estos trabajos ha constituido para la Administración del Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, una buena oportunidad para reflexionar sobre estas cuestiones, sin duda de especial relevancia para el futuro de nuestros Gobiernos locales, y llegar a una serie de conclusiones.

II. LOS GRANDES RASGOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

- La primera constatación a que se llega es la de la baja participación electoral en los comicios locales en comparación con los generales, aunque si se compara con otros países de nuestro entorno resulta aún «satisfactoria», o aceptable, si se prefiere. No obstante, debe tenerse en cuenta que en la curva de participación de nuestras elecciones locales el año 1991 supuso un retroceso notable (casi 7 puntos: la abstención pasó del 30,5 al 37,2 por 100), y que si bien es cierto que esa inflexión se recuperó en las siguientes elecciones locales de 1995, ello se debió en buena medida a factores de nacionalización de la política local, manifestados en el clima político entonces existente (la conocida como «crispación») y las expectativas de una inmediata convocatoria de elecciones generales y de un posible cambio de mayorías políticas, factores que incentivaron coyunturalmente la participación en clave nacional.

- La segunda constatación importante es que en España la normativa básica sobre el régimen local, aunque se basa esencialmente en un modelo representativo, como ocurre en todos los países de nuestro entorno socioeconómico y cultural, contiene elementos que permiten la participación ciudadana, e incluso, a nivel teórico, establece la obligación de fomentar tal participación por los Ayuntamientos, si bien la legislación estatal es respetuosa con la autonomía local en cuanto a los órganos y formas de canalización de esa participación. Además, se establece el sistema de democracia directa denominado «Concejo abierto» para los pequeños municipios, concretamente los de menos de 100 habitantes y los que tradicionalmente hayan funcionado en tal régimen. Sin embargo, se echa de menos algún mecanismo preceptivo que facilite la participación en las grandes ciudades, como por ejemplo la obligatoriedad de establecer una organización distrital a partir de cierta población. Curiosamente, en este campo ha sido más activa la Administración del Estado que la propia FEMP, ya que mientras la primera ha pretendido introducirlo con carácter obligatorio para todas las grandes ciudades, a partir de 250.000 habitantes, la FEMP ha preferido que se mantenga el actual sistema facultativo.

- La tercera conclusión es la enorme diversidad de mecanismos de participación existentes en la práctica, como consecuencia de la autonomía municipal, pero también la enorme diversidad de grados de cumplimiento del deber de fomentar la participación ciudadana. Así, la participación suele canalizarse, sobre todo en los municipios medios y grandes, a través de consejos sectoriales especializados por materias, de carácter consultivo, y sólo en las ciudades muy grandes nos encontramos con una organización distrital que, en general, parece responder más a una necesidad obvia por el sobredimensionamiento de los servicios que a una verdadera fe participativa, y que además sólo se encuentra realmente madura en Madrid y Barcelona, aunque algunas otras ciudades (Zaragoza y Valencia, especialmente) han avanzado últimamente de forma notable. Sin embargo, parecen en retroceso otras formas participativas, o al menos numerosos Ayuntamientos intentan limitarlas o simplemente suprimirlas (por ejemplo, la participación vecinal en los Plenos o en las Comisiones Informativas).

También resulta significativo el escaso uso que se hace en España de las consultas populares directas, prefiriéndose en general los mecanismos de representación de intereses de tipo asociativo o corporativo. En cambio, los «tradicionales» mecanismos de información pública en los procedimientos administrativos están plenamente consolidados en nuestro país, y funcionan relativamente bien en materias de gran transcendencia, como es el caso de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Sin embargo, se plantea con fuerza la necesidad de intensificar el uso en este ámbito de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, buscando nuevas fórmulas interactivas de participación inmediata.

- La cuarta conclusión es la gran fuerza tradicional de movimiento asociativo vecinal español de carácter general, alimentada -y también condicionada- por su propia trayectoria histórica. Durante la última etapa del franquismo la concentración de la población en las grandes zonas urbanas, los déficit acumulados de infraestructuras y de equipamientos generaron un movimiento vecinal vigoroso que, a su vez, a falta de un verdadero pluralismo político, sirvió parcialmente de cauce de expresión al mismo. La consolidación de la democracia

representativa y de los Ayuntamientos democráticos no ha supuesto, afortunadamente, la desaparición de aquel movimiento vecinal, aunque sí su reestructuración y redimensionamiento en el nuevo contexto. Sin embargo, algunos Ayuntamientos han acreditado también la existencia de un progresivo anquilosamiento de ese movimiento vecinal de carácter «general» en su ciudad. Creo que se trata de un inestimable capital participativo que habría que conservar y usar para la potenciación de la democracia local, con las necesarias adaptaciones al nuevo contexto.

- En quinto lugar, el movimiento asociativo español se ha dinamizado y enriquecido con el desarrollo de infinidad de movimientos y asociaciones de carácter sectorial, que responden a exigencias diversas de nuestra sociedad civil, contribuyen a su articulación y, a la vez, constituyen una manifestación de su madurez con su expansión y consolidación. Se trata, sin duda, de un sector al que hay que prestar la mayor atención.

- En sexto lugar, sin perjuicio de este movimiento asociativo sectorial, se detecta sin embargo un relativamente decreciente interés participativo en los temas de política local de índole general, incluso allí donde es posible la participación institucional, manifestado de diversas formas:

- Inasistencia a los Plenos.
- Inasistencia de los ciudadanos a las asambleas en el sistema de Concejo abierto.
- Demanda social de liderazgos políticos claros para la resolución de los problemas colectivos, elegidos en cada comicio, con repliegue ciudadano a sus intereses sociales, económicos y familiares particulares.

Este fenómeno es producto en buena medida de un modelo cultural y de civilización, constituido por individualistas ciudadanos-consumidores «satisfechos», o que pretenden estarlo, modelo alimentado de forma consciente o inconsciente, según los casos, por los medios de comunicación social y por los instrumentos de socialización cultural en general, y es aquí donde resulta más difícil invertir las tendencias.

- En séptimo lugar, y desde la perspectiva concreta de los grupos,

sectores o colectivos subrepresentados en las instancias locales, la constatación más destacada a la que se llega es la baja representación femenina en la clase política local. En España, el porcentaje de concejales mujeres es un 15,25 por 100 del total (9.813 sobre 64.349), y que también sólo un 6,98 por 100 de los Alcaldes son mujeres (565 sobre 8.098)¹. No se trata de una situación exclusiva de nuestro país: las cifras medias de los países de la OCDE en estos últimos años coinciden sustancialmente con las españolas, según información aportada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (un 16 por 100 de los miembros de los consejos municipales y un 6 por 100 de los Alcaldes son mujeres en el ámbito de la OCDE en el período 1990-1994), si bien con grandes diferencias según los países. Pero la extensión del mal no constituye consuelo alguno en un país donde hay más mujeres que hombres, y donde el 45,29 por 100 de los empleados públicos o el 35,32 100 de la población ocupada son mujeres.

III. LAS TÉCNICAS Y MECANISMOS DE ACTUACIÓN PARA LA POTENCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las páginas siguientes se dedicarán a exponer, brevemente, las posibilidades de actuación para potenciar la participación ciudadana en el nivel local, partiendo del panorama expuesto. Para ello analizaremos separadamente las diversas técnicas y mecanismos más destacados utilizables con tal finalidad.

A) LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DESCONCENTRADA.

En las grandes ciudades, la organización distrital se impone como uno de los mecanismos institucionales imprescindibles para hacer posible la potenciación de la participación ciudadana. Las mismas dimensiones de las grandes aglomeraciones urbanas hacen imprescindible el establecimiento de una forma desconcentrada de organización, más o menos intensa según el tamaño y la complejidad de cada ciudad.

Mediante la organización distrital se puede lograr, simultáneamente, desconcentrar la gestión de numerosos servicios, adaptándolos a las características de cada parte de la ciudad y a las necesidades de sus habitantes, y facilitar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en la gestión urbana. Con ambas finalidades, la organización distrital supone, en definitiva, una respuesta institucional adecuada a la existencia en las grandes ciudades de unos subsistemas de relaciones sociales que se manifiestan en el nivel del distrito, o incluso en el de barrio.

Sin embargo, en España no ha habido un uso que pueda considerarse mínimamente satisfactorio de las técnicas desconcentradoras en la mayor parte de nuestras grandes ciudades. Y ello por diversas razones.

En primer lugar, muy pocas ciudades españolas se han animado al establecimiento de una organización desconcentrada que merezca tal denominación. Incluso algunas grandes ciudades, que por sus características serían idóneas para su implantación, no han dado paso alguno en tal dirección, o se han limitado a establecer unas previsiones reglamentarias que luego no se han materializado en la práctica. De hecho, entre las grandes ciudades españolas, sólo existe una organización distrital en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao. Incluso en alguna de estas grandes ciudades es más nominal que real.

Por otra parte, la organización distrital sólo se encuentra consolidada en una forma profunda en Madrid y en Barcelona, sin perjuicio de que algunas otras ciudades hayan dado pasos en los últimos años. Sólo en estas ciudades -y, en menor grado, en Valencia-, encontramos una auténtica delegación de un volumen considerable de servicios en los Distritos, lo que parece apoyar la tesis de que la organización desconcentrada se impone por la fuerza de los hechos en las ciudades más grandes, en las que incluso simples exigencias de eficacia exigen el uso de las fórmulas desconcentradoras, más allá de las decisiones políticas favorables a las mismas -con independencia de que, además, estas últimas coadyuven a profundizar el proceso. En las demás ciudades, los Distritos tienen aún un escaso volumen de servicios, y el proceso de consolidación de los mismos es muy lento.

En mi opinión, la organización distrital debería generalizarse -incluso resultar obligatoria- en todos los municipios de más de 250.000 habitantes, cuando menos. Y en todos los casos, debería comportar una importante delegación de servicios en favor de los Distritos, como medio para acercar efectivamente la Administración municipal a los ciudadanos y permitir a éstos incidir de manera efectiva en su prestación, dando satisfacción al principio de proximidad en unas aglomeraciones urbanas que, siendo complejos sistemas de relaciones sociales, presentan a su vez subsistemas de relaciones en el nivel distrital. Además resulta evidente que los Distritos, por sus dimensiones, constituyen el marco adecuado para la participación ciudadana en el contexto de las grandes ciudades.

Asimismo creo que debería reflexionarse sobre la posibilidad de que los miembros electivos de los Distritos, que juntamente con los representantes de las diversas asociaciones sectoriales han de integrar sus órganos de gobierno, en vez de ser designados por el Ayuntamiento de entre sus miembros, fuesen elegidos directamente por los electores del Distrito. Así se reforzaría la legitimidad democrática de los Distritos y sus órganos reflejarían la composición sociológica y las preferencias políticas de los habitantes de su circunscripción territorial. Todo ello, evidentemente, evitando la ruptura de la unidad de la dirección del Gobierno del municipio, pero sin que ésta se convierta en excusa para difuminar o alterar la representatividad política de los Distritos.

B) LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL

La participación en órganos consultivos sectoriales constituye uno de las canales más habituales en numerosos municipios. Allí donde existen Distritos, normalmente existen también Consejos Sectoriales de ese nivel.

En todo caso, constituyen un instrumento idóneo para canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, siendo precisa su potenciación en todos los ámbitos relevantes de la vida local.

En mi opinión, al igual que ocurre con los Distritos, deberían ser preceptivos a partir de determinado umbral de población (por ejemplo, a partir de 20.000 habitantes), como medida para estimular una mayor participación. Se potenciaría así un mecanismo que sirve para poner en contacto y en colaboración a todos los actores sociales de la localidad implicados en las distintas áreas significativas de su sistema social.

C) LAS CONSULTAS POPULARES

España constituye un ejemplo de verdadera «fobia» institucional a la consulta directa al cuerpo electoral sobre cuestiones concretas. Así, desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que las autorizó, nuestros Ayuntamientos tan sólo han solicitado al Gobierno autorización para la celebración de unas 75 consultas populares² (¡en cerca de 8.100 municipios en 14 años!). La cifra no puede resultar más gráfica. Además, buena parte de esas consultas no se han autorizado, por no reunir los requisitos legales, y otras muchas se referían a cuestiones relativamente “menores”.

En cambio, resulta mucho más frecuente el uso por parte de nuestros Gobiernos locales de todo tipo de encuestas y sondeos sobre aspectos concretos de la vida municipal, práctica que si bien en sí misma no es objetable, pues constituye un medio fácil para aproximarse a la opinión pública, presenta en ocasiones riesgos de manipulación y, desde luego, no puede convertirse en un sucedáneo general de las consultas a todo el cuerpo electoral.

Parece, pues, que estas consultas deberían ser bastante más frecuentes, y versar sobre cuestiones estratégicas del futuro de la vida municipal, para constituirse en un instrumento participativo eficaz y en un acicate para el interesamiento de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad.

D) LA DINAMIZACIÓN DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO

El asociacionismo constituye, sin duda, una de las expresiones más notables del grado de madurez y de vertebración de una sociedad civil. Aunque no cabe duda de que en España se ha intensificado el asociacionismo sectorial, sin embargo aún no se ha alcanzado un grado equiparable al de los países europeos más desarrollados. Además, con frecuencia se constituyen asociaciones que apenas realizan una actividad que las haga merecedoras de tal denominación, o que entran en vía muerta al poco de constituirse. También se produce en ocasiones una cierta atomización estéril de iniciativas que podrían actuar de forma integrada en un menor número de asociaciones. El «infra-asociacionismo» no constituye, sin duda, un buen remedio para los déficit de participación social.

La Unión Europea ha destacado en los últimos años la importancia del movimiento asociativo en su territorio, y a este fenómeno ha dedicado una «*Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*» (1997). En este documento se pone de relieve como, por ejemplo, las asociaciones y fundaciones ocupan a un millón de personas en Alemania, 800.000 en Francia, 400.000 en Italia y 900.000 en el Reino Unido, contribuyendo este sector no sólo a mejorar la calidad de vida, sino también al empleo y al crecimiento económico.

En esta Comunicación se destaca la importancia política de las asociaciones como instrumento de fomento de la democracia. En efecto, como declara expresamente, «*las asociaciones y fundaciones fomentan un sentimiento de solidaridad y ciudadanía y proporcionan el apuntalamiento necesario para nuestra democracia*», siendo la existencia de un sector bien desarrollado de las mismas una señal inequívoca de que la democracia ha alcanzado la mayoría de edad en un país. No sólo constituyen un mecanismo de democracia directa, sino que también inciden en la representativa, «*al desempeñar una función fundamental como intermediarias en el intercambio de información y opiniones entre el gobierno y los ciudadanos, ofreciendo a estos últimos los medios que les*

permiten examinar críticamente las acciones o propuestas del gobierno, y a las autoridades públicas, a su vez, un asesoramiento experto, consejos sobre las opiniones de la población y una información imprescindible sobre los efectos que tienen sus políticas». Además cumplen una función clave como «semillero» de políticas sociales y de otro tipo, como espacios para el desarrollo y el cambio del clima político, social e institucional, y como «cantera» de líderes sociales y políticos.

Todo ello convierte al sector de las asociaciones y fundaciones en un ámbito estratégico clave, que debe ser potenciado por los poderes públicos, y por lo tanto por los Gobiernos locales, si bien en un marco de exigencia de rigor y transparencia en la gestión de tales entidades.

E) LA MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE INFORMACIÓN CIUDADANA

Participación e información son dos nociones indisolublemente unidas. No resulta creíble una participación intensa en la gestión local allí donde los mecanismos de información no se encuentren desarrollados.

Los mecanismos jurídico-formales de información están plenamente consagrados en España, como ya se ha señalado. Pero nos interesa destacar ahora, sobre todo, la necesidad de implantar y desarrollar nuevos mecanismos informativos que tengan en cuenta los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación, así como en el desarrollo de técnicas de información no meramente pasivas, sino interactivas.

Los ciudadanos tienen derecho, en primer lugar, a tener acceso rápido a cualquier información que les concierna de manera directa, y a poder incidir en los procesos de decisión que les afectan singularmente, formulando sugerencias, quejas o reclamaciones. Se debe superar el esquema formalista de comunicación escrita y el uso de recursos formales - que sin duda deben continuar ocupando su espacio-, por el de la relación inmediata -verbal, telefónica, telemática o informática- con los responsables de la información municipal, e incluso con los

responsables de los servicios o actividades que les afectan de manera inmediata.

En una sociedad individualista y marcada por un ritmo acelerado de existencia, la inmediatez en la información y la posibilidad efectiva de incidir en la información y en los procesos de decisión municipales que afectan a los ciudadanos se convierte, sin duda, en un elemento clave de «socialización política», en cuanto fortalece la estima y la identificación de los ciudadanos con las Administraciones locales y sus instituciones, estimulando incluso a una mayor participación política por la mayor credibilidad de los Gobiernos locales.

Por ello, debe explorarse con la mayor atención el desarrollo y la implantación de nuevas técnicas de información y comunicación, tales como el fortalecimiento de las oficinas de información al ciudadano, la posibilidad de poner en marcha «terminales informativas» automatizadas al que se pueda acceder con una tarjeta identificativa personal, y la comunicación por medio de las autopistas de la información con los servicios municipales. Los Gobiernos locales no pueden quedar marginados de los procesos de innovación tecnológica aplicados a la información y a la comunicación.

F) LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Una de las «pruebas» de la sinceridad de las políticas participativas radica en la posibilidad de que los ciudadanos y sus asociaciones participen en la gestión de los servicios públicos locales, e incluso que asuman directamente tal gestión en ciertas materias.

Evidentemente, la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales no puede constituir una alternativa a la democracia representativa, sino una forma de acercar a los ciudadanos a la Administración local. Sin embargo, como ha destacado el Consejo de Europa, la posibilidad de asociar a los ciudadanos a la gestión de los servicios públicos debe ser sopesada cuidadosamente, debiendo estimularse su participación cuando sus intereses pueden ser tenidos

en consideración mejor, sin favorecer los corporativismos ni hacer excesivamente pesados los mecanismos de gestión.

Sin duda, es sobre todo en los servicios de carácter netamente colectivo, como los servicios sociales, los educativos, los deportivos o los culturales, donde la participación formal en los procesos de toma de decisiones pueden aplicarse más útilmente, mediante fórmulas tales como comisiones mixtas *ad hoc*, representación de los administrados en las comisiones o consejos municipales o en los consejos de administración de los organismos responsables de la gestión de los servicios, encuentros periódicos de representantes de los usuarios y de los servicios afectados de acuerdo con un orden del día preestablecido, etc.

Pero además, en numerosos países, entre los que está España, cada vez tiene mayor importancia la asunción directa por ciudadanos agrupados en asociaciones, fundaciones o cooperativas de determinados servicios sociales, tales como guarderías, bibliotecas, restaurantes y comedores de establecimientos públicos, transporte escolar, etc. Al mismo tiempo la beneficencia y el mecenazgo encuentran nuevos campos de aplicación, como la asistencia a las personas mayores, la salud, la atención a los niños con dificultades escolares o incluso el medio ambiente.

Las Entidades locales no deben contemplar estas iniciativas como una competencia que hay que limitar, sino como un recurso de un gran valor, que con frecuencia complementa las limitaciones presupuestarias de los Gobiernos locales, y como una destacable manifestación de espíritu cívico y de solidaridad que merece la pena estimular, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, considerando que los ciudadanos tienen una vocación natural por ocuparse directamente de los asuntos que les afectan.

G) LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Un campo aún muy poco experimentado en España y que ofrece un

enorme futuro es el de la planificación estratégica. Tan sólo algunos Ayuntamientos, como los de Barcelona, Bilbao o Alcobendas, han explotado en profundidad las posibilidades de esta metodología.

De acuerdo con BORJA y CASTELLS, el planeamiento estratégico es una forma de conducción de los procesos urbanos de transformación, basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución, y en la definición de una estrategia de inversión de los escasos recursos disponibles en los puntos críticos. El diagnóstico toma en consideración los entornos, el territorio y la Administración, considerando especialmente las dinámicas y las actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos y los obstáculos o cuellos de botella y las potencialidades. Sobre la base del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable, a partir de la cual se definen las acciones que deben emprenderse para llegar a ella. Estas acciones comprenden objetivos, líneas o estrategias a desarrollar y proyectos concretos que pueden ponerse en marcha a corto plazo.

En un plan estratégico la participación de los agentes públicos y privados es una condición indispensable, participación que se produce en todas las etapas del mismo, debiendo incluir al mayor número de actores posible. En el proceso resulta fundamental la comunicación con los ciudadanos y el *marketing* institucional, así como la concertación de las actuaciones y la consecución del consenso social sobre las mismas, tanto entre los agentes responsables de realizarlas como entre los que deben impulsarlas o hacer su seguimiento.

De hecho, en la planificación estratégica tan o más importante que los propios resultados es la difusión del pensamiento estratégico entre todos los actores sociales implicados y la conexión de estos en torno a la construcción de una idea, de un proyecto común y consensuado de ciudad, imposible sin la amplia participación de los actores sociales afectados.

H) LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO LOCAL

De forma especial quisiera destacar que también hay que incidir en

la participación en el ámbito del desarrollo socioeconómico, actuación desde luego siempre difícil, buscando fórmulas que permitan a los sectores más desfavorecidos creer en sus propias posibilidades y desarrollarlas, y a los otros sectores sociales más favorecidos ofrecerles el grado de solidaridad y de oportunidades de actuación para superar las situaciones de marginalidad. En este terreno puede ser fundamental el papel de «mediador social» de los Ayuntamientos, aportando apoyo y creando la conciencia necesaria para superar prejuicios y para generar un estado de opinión de que todos salen ganando en este proceso.

Creo que los programas e iniciativas comunitarios, especialmente los orientados en mayor o menor grado hacia el desarrollo local, nos ofrecen una buena oportunidad para poner en juego mecanismos de participación ciudadana y de integración de voluntades, como mecanismo tanto de legitimación de actuaciones como de generación y potenciación de emprendedores locales, así como una garantía adicional de su grado de efectividad. Y, a la vez, constituyen un importante campo para la renovación de ideas y de experiencias en materia participativa.

I) BREVE CONSIDERACIÓN DE LOS MECANISMOS PARA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

La subrepresentación de cualquier sector social significativo en la vida pública local resulta peligrosa para la democracia y para el equilibrio de las instituciones. En el caso español, la gran subrepresentación existente, como ya se ha puesto de relieve, es la de las mujeres, que representan un porcentaje muy bajo de los cargos electivos locales.

Las fuerzas políticas mayoritarias no dejan de plantear la cuestión, y de formular su compromiso de establecer «cuotas» que garanticen una participación femenina efectiva y suficiente en los cargos electivos locales. Antes de hablaba del 25 por ciento como mínimo, y ahora ya se plantea el 40 e incluso el 50 por ciento.

En mi opinión, no se trata sólo de colocar a más mujeres en las listas, sino también de ubicarlas en una posición dentro de la misma que les permita acceder a los puestos en juego. De poco sirve cumplir con tales cuotas si las mujeres, en general, rellenan el final de las listas. Los partidos deben asumir un compromiso forme de equilibrar definitivamente esta situación.

Por otra parte, no se trata sólo de igualar las responsabilidades de los hombres y las mujeres en la gestión pública local por una mecánica cuestión numérica. Se trata de aportar a esa gestión la riqueza que supone la percepción de la ciudad, de sus problemas y de sus necesidades, y de las posibles soluciones, desde la condición femenina, y trasladar esa aportación a la gestión urbana.

IV. CONCLUSIONES

Las ideas expuestas implican la constatación de una serie de problemas a los que, obviamente, no pretendemos ofrecer una respuesta global en una intervención de estas características. Pero sí creo que merece la pena plantear una serie de líneas de reflexión sobre la materia, a modo de conclusión. Así, pueden destacarse las siguientes:

- La participación ciudadana debe estimularse desde todas las instancias institucionales de una manera decidida y positiva, como un instrumento de revitalización de la vida política local y de la democracia, como contrapeso a las tendencias individualistas y consumistas.

- Especialmente importante resulta la dinamización de la vida ciudadana en los grandes centros urbanos, donde aquellas tendencias desintegradoras y las fracturas del tejido social se manifiestan con mayor crudeza y resulta más difícil neutralizarlas, y mucho más invertirlas.

- Los instrumentos jurídicos y los mecanismos institucionales por ellos diseñados pueden coadyuvar a mejorar la situación. Por ejemplo, creo que sería conveniente profundizar en los mecanismos

desconcentradores y descentralizadores en las grandes ciudades, a través de la generalización del modelo distrital a partir de ciertos umbrales razonables de población.

- Asimismo resulta procedente un uso más generalizado e intensivo de los Consejos Sectoriales en todas las materias de relevancia en la vida local; la extensión de la participación de los ciudadanos y sus asociaciones en la gestión de los servicios públicos locales - especialmente en los sociales, deportivos, educativos y culturales-; y también se debería hacer un uso mejor y más intenso de las consultas populares, actualmente infrautilizadas de manera manifiesta.

- Sin embargo, no basta con las normas jurídicas y con los mecanismos institucionales para cambiar las tendencias desincentivadoras de la población. Hace falta incidir en los mecanismos de socialización, de generación de cultura en sentido amplio, para estimular la participación ciudadana y darle sentido. Hay que fomentar al máximo el asociacionismo, tanto general como el sectorial, como instrumentos esenciales de una sociedad civil estructurada. Hay buscar y ofrecer a esas asociaciones medios y cauces efectivos para trasladar a las instituciones sus intereses y sus inquietudes, y para su participación efectiva en la gestión pública local.

- Una mejora que incide de lleno en este cambio cultural es la modernización e intensificación de la información al ciudadano, buscando una eficaz relación interactiva, fácil y dinámica, que refuerce su sentimiento de pertenencia al municipio, su confianza institucional y, en consecuencia, su interés por las cuestiones de la colectividad.

- También supone un factor notable de cambio cultural hacer participar a los sectores más desfavorecidos en la gestión de los proyectos para su desarrollo socioeconómico en términos sostenibles, superando una situación que les coloca entre la marginación y la caridad pública. Se trata de una cuestión especialmente compleja, pero merece la máxima atención, pues aquí se encuentra una de las claves del futuro.

- La subrepresentación de la mujer en los cargos electivos locales

en España es una situación a la que debe ponerse fin definitivamente. Debe reclamarse a las fuerzas políticas la asunción de esta responsabilidad de manera firme, más allá de posiciones semánticas.

- Convendría elaborar bancos de datos de las «buenas prácticas» que se vayan experimentando en los diversos municipios españoles en materia de participación ciudadana. Así habrá un punto de referencia efectivo para su generalización y para la puesta en marcha de nuevas iniciativas. El conocimiento y la información constituyen elementos esenciales para la estimulación de los procesos participativos.

- Por último, quisiera hacer en un foro como éste una brevísima referencia a un tema que me parece de gran importancia: me refiero a la conveniencia de explorar las posibilidades de incorporación al ordenamiento constitucional de la Unión Europea de la Carta Europea de la Autonomía Local. Creo que esta es una idea que se puede lanzar legítimamente en el contexto de fondo de este Encuentro -el impulso de la participación social en las ciudades de la Unión Europea-. Esta no resulta viable sin el reconocimiento efectivo de principios como los de subsidiariedad y de democracia local, ejes inspiradores de la Carta, y telón de fondo de la dinamización de la vida colectiva y de la participación ciudadana.

Se trata, pues, de meras ideas para la reflexión y para el debate, en un complejo campo, donde, insisto, al lado de aspectos jurídicos e institucionales, hay destacados componentes culturales que deben ponerse de relieve, y debe huirse por lo tanto de fáciles arbitrios.

Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE GIJÓN: *La gestión de los Recursos de la Información y de los Recursos Humanos*, Gijón, 1998.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*; Barcelona, Santillana, S.A./Taurus, 1997.

COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa*; Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

CONSEJO DE EUROPA: *Récommendation N° R (97) 7, du Comité des Ministres aux États Membres sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers*; Estrasburgo, 1997.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: «Las juntas de distrito en las grandes ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y de su regulación positiva», en *Actualidad Administrativa*, n° 27, Madrid, julio de 1996 (págs.525 a 588).

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su posición y significación en el ordenamiento jurídico español*; Barcelona, Ed. Bayer Hnos., 1996.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: «Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de la Autonomía Local»; en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 10 (septiembre/diciembre 1997), págs. 75 a 86.

Notas al pie

.....

¹ Cifras de febrero de 1999.

² Datos a 1 de abril de 1999.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Jaume Galofré Crespi
Dtor. Servicios Jurídicos
Excmo. Ayto. Barcelona

1. PLANTEAMIENTO

El exámen de la participación ciudadana en una gran ciudad, en este caso Barcelona, obliga a que deban analizarse dos aspectos íntimamente relacionados. Por una parte, la organización territorial del Municipio; por otra, los medios o formas de participación concretos que se ponen a disposición de los ciudadanos para hacerla efectiva.

Es evidente que la participación ciudadana puede tener lugar cualquiera que sea la organización política o administrativa del gobierno municipal. Sin embargo, la realidad ha demostrado, especialmente en las grandes ciudades, que es muy difícil su articulación si no va acompañada de la aplicación del principio de proximidad, que se realiza mediante una organización territorial que permita acercar el poder municipal a los ciudadanos.

Partiendo de este planteamiento, esta ponencia contiene tres apartados. El primero explica la organización territorial del Municipio de Barcelona; el segundo, las formas o mecanismos de participación hay específicamente regulados en dicho Municipio; y, por último, unas breves observaciones sobre cual ha sido la experiencia de estos años y como se plantea de cara al futuro.

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

Puede señalarse la fecha indicativa de 1.888, año de la Exposición Universal, como aquella en que la ciudad rompió los restos de sus murallas y pasó a extenderse por el llano que la separaba de la Sierra de Collserola – Tibidabo-. Es el período del inicio de las obras del Ensanche, la gran revolución urbanística de fines de siglo, la cual se complementará con las anexiones de los Municipios limítrofes: en 1.897 Sant Martí de Provençals, Sants, Gracia, Sant Adreu del Palomar, Sant Gervasi de Cassoles i Les Corts; Horta lo hará en 1.904 y, finalmente, Sarria en 1.921. Estos Municipios anexionados son, en buena parte, la base los actuales Distritos.

Hasta 1.904 no se lleva a cabo ningún tipo de división territorial. En dicho año se institucionalizaron 12 Distritos como zonas administrativas, sin ningún otro contenido. La Ley especial de Barcelona de 1.960 estableció las Juntas de Distrito, a cuyo frente, como Presidente, figuraba un Concejal. Las integraban dos Concejales más, que actuaban como vocales, más tres vecinos de reconocida solvencia a criterio de la autoridad municipal. Sus funciones, muy escasas, eran meramente administrativas.

Así como la década de los sesenta se caracterizó por el incipiente nacimiento del movimiento sindical y el reinicio de la oposición política, la década de los setenta vino marcada por la aparición de las organizaciones del movimiento asociativo y, fundamentalmente, de las llamadas asociaciones de vecinos, que supusieron un cambio cualitativo y cuantitativo muy importante en el gobierno de la ciudad predemocrática.

En esta situación tuvieron lugar las primeras elecciones municipales en 1.979. La división en doce Distritos, vigente desde 1.949, presentaba graves disfuncionalidades en orden a la realización del proyecto de descentralización y participación, que incluyeron en sus programas las fuerzas democráticas que accedieron al gobierno municipal en dicho año de 1.979. Se aprobó entonces un Reglamento de los Consejos de Distrito, pero el desarrollo de estos órganos territoriales no tuvo lugar hasta el segundo mandato, en 1983.

En este momento, se abordó, en primer lugar, el problema de la división territorial que quedó establecida en los diez Distritos, que son los que existen actualmente. En segundo lugar, se aprobó, ya en 1.986, un nuevo Reglamento de Organización de los Distritos, largamente negociado con las asociaciones vecinales, el cual ha estado vigente, con ligeras modificaciones, hasta el pasado mes de diciembre de 1.998, en que se aprobó por el Parlamento de Cataluña, con rango de Ley, la Carta Municipal de Barcelona (CMB). (Ver Anexo 1, donde se recogen los preceptos relativos a la organización de los Distritos y a Participación ciudadana contenidos en dicho texto legal).

De acuerdo con el Reglamento de 1.986, la organización del Distrito está integrada por el Presidente, que es un Concejal del Ayuntamiento nombrado por el Alcalde de propuesta del Consejo de Distrito; y el Consejo de Distrito, cuyos miembros, en número de quince, son nombrados por el Alcalde, a propuesta de fuerzas políticas que hayan obtenido representación en el Ayuntamiento y de forma proporcional a los resultados que dichas fuerzas hayan obtenido en el Distrito en las últimas elecciones municipales.

La aplicación de esta fórmula conlleva el que hoy, en tres Distritos de la Ciudad, el Concejal – Presidente pertenece a la oposición del gobierno municipal.

La CMB ha modificado este sistema, aunque hoy todavía no se aplica ya que precisa de un desarrollo reglamentario municipal. La modificación más importante reside en que los Consejos de Distrito serán directamente elegidos por los ciudadanos. No se ha determinado el sistema electoral, aunque va prosperando la idea de que deberá hacerse mediante listas abiertas.

Por su parte, el nombramiento del Presidente del Distrito seguirá correspondiendo al Alcalde, pero obviamente vinculado por la propuesta de un Consejo de Distrito electo. Debido a que este sistema refuerza el carácter político de los Distritos, y con el fin de no romper la unidad del gobierno municipal, la CMB ha creado otra figura, el Concejal de Distrito, nombrado por el Alcalde, que actuará como jefe ejecutivo del Distrito y ejercerá aquellas funciones que le delegue el propio Alcalde.

Es evidente que es este un sistema que refuerza el papel de la oposición municipal en aquellos Distritos en que haya salido vencedora, si se tiene en cuenta que el Consejo de Distrito, que preside el Concejal que él mismo haya propuesto al Alcalde, aprueba el Presupuesto del Distrito, así como su Reglamento de Régimen interior y controla y fiscaliza la actuación del Concejal de Distrito nombrado por el Alcalde.

Como garantía mínima para los Distritos, la CMB prescribe que mínimo del 15 por ciento del Presupuesto municipal debe ser gestionado por los Distritos.

Respecto a cuales son las competencias de los Distritos, ver Anexos 2 y 3, que detallan las transferencias ya realizadas (Anexo 2) y realción de lo que puede resolver el Distrito (Anexo 3).

Por último, en otros Anexos puede analizarse cual ha sido la evolución y situación actual de los Distritos. (Anexo 4, Esquema funcional; Anexo 5, Evolución de la plantilla de personal; Anexo 6, Evolución del presupuesto).

3. LAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es el resultado de una práctica y de unas necesidades que, en principio, no puede someterse a unos esquemas normativos previos. Sin embargo, también es cierto que el hecho de establecer normativamente determinadas formas de participación significa otorgar derechos a los ciudadanos y, al mismo tiempo, establecer unos cauces mínimos, que por su carácter reglado, no podrán obviarse discrecionalmente por el gobierno municipal.

Bajo esta voluntad y también tras una amplia negociación con las asociaciones vecinales, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó, en 1.986, un Reglamento de Participación Ciudadana, cuyas determinaciones han sido recogidas, prácticamente en su totalidad, por la CMB. Respecto a su contenido – Anexo 1 -, pueden destacarse los siguientes órganos y formas de participación:

- El Consejo de Ciudad, integrado por los representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos más representativas, como órgano de debate del Programa de Actuación, de los presupuestos municipales y de los grandes proyectos de ciudad. Este Consejo de Ciudad puede formular propuestas de acuerdo al Consejo municipal – el Pleno del régimen común -.
- Los Consejos Consultivos de Entidades del Distrito. Existe uno en cada Distrito. Sus representantes tienen derecho a participar en

los debates de los Consejos de Distrito.

- Los Cosejos Sectoriales a nivel de Ciudad. Hoy existen los de Circulación y Seguridad Vial, Escolar, Económico y Social, Bienestar Social, Asesor de Ancianos, Deportes, Normativa lingüística, Rector de Color y Tributario. En los Distritos también existen Consejos, tanto territoriales – Barrios -, como sectoriales.

- Comisión del Plan Estratégico del Municipio. Reúne más de un centenar de personas representantes de todos los sectores industriales, sindicales, profesionales, vecinales, etc. de la Ciudad, y cuyo objeto es la redacción o reelaboración y seguimiento de dicho Plan.

- Fichero de Entidades Ciudadanas, como instrumento básico de relación entre éstas y la Administración municipal.

- Entidades de interés ciudadano. Las Entidades que obtengan esta declaración tienen derecho, entre otros, a formular alegaciones o propuestas sobre asuntos incluidos en el Orden del Día del Consejo municipal. También pueden proponer la aprobación de disposiciones de carácter general.

- La Audiencia pública, a través de la que los ciudadanos proponen acuerdos y reciben información. Es preceptiva la convocatoria anual de audiencia pública para informar sobre el Plan de Actuación municipal, los Presupuestos generales y las Ordenanzas fiscales o de Precios públicos.

- La iniciativa ciudadana, como instrumento de colaboración para el ejercicio de actividades de competencia municipal.

- La gestión cívica de competencias municipales, que pueden llevar a cabo entidades sin afán de lucro.

- La iniciativa para la aprobación de disposiciones de carácter general, que pueden ejercer un número de personas que represente un mínimo del uno por ciento de empadronados mayores de dieciseis

años, o que represente más del tres por ciento de la población en tres Distritos, como mínimo, de la Ciudad.

Además de estos órganos y formas de participación, la CMB regula asimismo los referéndum y consultas públicas, la información vecinal y los derechos de los ciudadanos, que incluye el de ser informatizados, por cualquier medio, incluso telemático, de las actividades municipales.

4. APUNTE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO REAL Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

Como características de cual es el funcionamiento real de la participación ciudadana en el Municipio de Barcelona, pueden señalarse las siguientes:

- La participación es regular a nivel de Distrito y muy escasa a nivel de Ciudad. Las convocatorias preceptivas de Audiencia pública anuales reúnen un escaso número de personas. Desde 1.979 hasta hoy ha sido decreciente.
- No ha existido una renovación importante en las asociaciones ciudadanas, por lo que el número de personas que realmente participan en el conjunto de la Ciudad es escaso y en muchos casos son las mismas.
- Los debates y movilizaciones se producen más por un asunto concreto – cubrimiento de una calle, Ordenanzas fiscales que afectan especialmente a un sector gremial, por ejemplo- que para debatir intereses generales de la Ciudad o Distrito.
- En cambio, ha tenido un arraigo importante la colaboración entre el Ayuntamiento y el sector privado para el desarrollo de la Ciudad.

De cara al futuro, vistas las anteriores consideraciones, el problema básico que se plantea es el de fomentar la participación, como aspecto

esencial del civismo y la cultura ciudadana. Los grandes problemas de hoy en las ciudades son muy difíciles de resolver sin la colaboración activa de los ciudadanos. Aspectos como la disciplina viaria, el medio ambiente, etc. necesitan de auténticos pactos ciudadanos que impliquen una real corresponsabilidad.

Desde el punto de vista de los medios o formas de participación, es evidente que hoy es insuficiente la pertenencia a una asociación vecinal o de otra naturaleza, sino que se tendrá de facilitar que, a través de tecnologías interactivas, incluso desde el propio domicilio, los ciudadanos puedan estar informados y dar su opinión sobre los problemas de convivencia que les afectan.

**LA SITUACIÓN ACTUAL DE
LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN ZARAGOZA**

Patricia Caveró Moreno

Directora del Área de Participación Ciudadana
del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN.

ZARAGOZA: Una aproximación a la realidad.

II. ANTECEDENTES.

- 1.- 1.979: Primeros Pasos.
- 2.- 1.982: Reglamento de Participación Ciudadana.

III. 1.989: REGLAMENTO DE JUNTAS MUNICIPALES, JUNTAS VECINALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

IV. CORPORACIÓN 1995-1999.

- 1.- Análisis de las carencias y problemas de la desconcentración.
- 2.- Trabajos de una nueva Corporación.

I. INTRODUCCIÓN

Buenos días, en primer lugar quisiera agradecer al Ayuntamiento de Málaga, el haber contado para la celebración de esta Jornada con el Ayuntamiento de Zaragoza, dándonos la posibilidad de exponer y comunicar la experiencia adquirida y nuestro proyecto, en temas tan de actualidad como son la Participación ciudadana y la Desconcentración.

En la actualidad el Municipio de Zaragoza, con una extensión de 1.058 Km², una población de 601.674 habitantes, y un presupuesto de 68.517.092.000.- pts, continua con la misma estructura, estando dividida territorialmente desde 1.981 en 12 Distritos, (10 Urbanos y 2 compuestos por la agrupación de los Barrios Rurales y periféricos), que son:

Documentos de Trabajo Social

DTS

<u>Nº</u>	<u>DISTRITO</u>	<u>EXTENSIÓN</u>	<u>POBLACIÓN</u>
1	CASCO HISTÓRICO	198'45 Has.	38.907.-
2	CENTRO	181'57 Has.	60.489.-
3	DELICIAS	288'83 Has.	111.915.-
4	UNIVERSIDAD	6.823'16 Has.	59.234.-
5	SAN JOSÉ	380'63 Has.	69.216.-
6	LAS FUENTES	13.065'44 Has.	48.485.-
7	LA ALMOZARA	564'09 Has.	26.591.-
8	OLIVER-VALDEFIERRO	875'43 Has.	25.038.-
9	TORRERO	13.293'76 Has.	34.665.-
10	MARGEN IZQUIERDA	1.808.'49 Has.	96.669.-
11 (1)	BARRIOS R. NORTE	49.897'47 Has.	17.986.-
12 (2)	BARRIOS R. SUR	18.518'30 Has.	12.479.-

(1) Distrito 11: Compuesto por los Barrios Rurales de Montañana, Santa Isabel, Justibol, San Gregorio, Villamayor, Movera, Peñafior de Gállego y San Juan de Mozarrifar.

(2) Distrito 12: Compuesto por los Barrios Rurales de Casetas, Venta del Olivar, Monzalbarba, Villarrapa, Garrapinillos y Alfocea.

En estos Barrios Rurales, que no pedanías y, por tanto, sin personalidad jurídica propia, la M.I. Alcaldía-Presidencia nombra un representante personal, de entre los vecinos de cada núcleo, acogándose a lo dispuesto en la Legislación Local, con la denominación tradicional de Alcalde de Barrio.

II.- ANTECEDENTES

Sin necesidad de remontarnos a una legislación tan antigua como la Real Cédula de 6 de octubre de 1.768, dada por el Rey Carlos III, que regulaba el establecimiento de Alcaldes de Barrio en Madrid, origen asimismo de los órganos territoriales de gestión desconcentrada de Zaragoza y otras ciudades españolas, es obligado hacer, aún cuando sólo sea con una breve aportación, referencia al cambio legislativo que se produjo a partir del año 1.978 y que permitió desarrollar un proceso de modificación de las estructuras organizativas de la Administración Municipal en nuestro país, íntimamente unido al establecimiento de cauces de participación de los vecinos, o mejor dicho de las entidades vecinales; así nuestro Texto Constitucional, la Ley de Bases y Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

1. 1979-1982: PRIMEROS PASOS

En estos primeros años, tras la celebración de las elecciones municipales de 1.979, y en gran parte debido a la influencia adquirida en esos momentos el panorama político local por los Colectivos Ciudadanos, la andadura que inicia el Ayuntamiento de Zaragoza, se dirige, fundamentalmente, al desarrollo de los cauces de la participación ciudadana.

En este camino se adoptan las siguientes decisiones:

- Creación de distintos medios de información al objeto de fomentar la información y comunicación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos.
- Creación de una Secretaría de Relaciones Ciudadanas, dependiente del Gabinete de Alcaldía, con el fin de orientar y canalizar las relaciones con los ciudadanos y entidades, tanto en el ámbito urbano como en el rural.
- División de la ciudad en 10 Distritos Urbanos y 2 Rurales, con el

fin de estructurar adecuadamente la organización administrativa municipal.

- Creación de una Comisión Especial, integrada por representantes de todos los grupos municipales que formaban la Corporación, para la redacción de un primer Reglamento de Participación Ciudadana.

2.- 1.982: REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Fruto de los trabajos de la Comisión Especial antes citada, es el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado por el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el 11 de febrero de 1.982.

Este Texto Legal, que hoy puede parecer excesivamente sencillo y escueto, pues se compone de 20 artículos, estructurados en Cuatro Capítulos, (De la Información Municipal, De las Comisiones Mixtas Sectoriales, De los Consejos de Distrito y De las Alcaldías de Barrio), y una Disposición Final, vino marcado, como bien dice su Exposición de Motivos, por su carácter de provisionalidad, como una solución para el establecimiento de órganos de desconcentración y cauces de participación, hasta tanto existiese un desarrollo de la legislación de Régimen Local, adaptada a los principios constitucionales.

De este Reglamento merece destacarse el Título III que establece, por primera vez en Zaragoza, “unos instrumentos para la desconcentración política y administrativa de la gestión de la ciudad” (Artº. 12), los llamados “Consejos de Distrito”.

A pesar de la rapidez con que este Reglamento se gestó, y quizá por ello mismo, su aplicación no siguió el mismo camino, ya que hasta bien entrado el año 1.983 no existieron sedes de los Consejos, no fueron asignados funcionarios, ni se nombraron Concejales-Presidentes de los mismos.

Es a partir de 1.984 cuando se da un impulso a estos órganos, con la creación de una Delegación específica de Participación Ciudadana

dentro del Organigrama Municipal, la apertura de oficinas administrativas en todos los Distritos, la asignación de auxiliares administrativos a las mismas y la transferencia de pequeñas partidas presupuestarias para su gestión directa por los Consejos de Distrito: obras menores, gastos de funcionamiento y Comisiones de Festejos y de Cultura.

No obstante, la entrada en vigor de la ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y las dificultades existentes para llevar a cabo un proceso de desconcentración, obligaron a plantearse una reforma del Reglamento de 1.982.

3. 1.989: REGLAMENTO DE JUNTAS MUNICIPALES, JUNTAS VECINALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al igual que en 1.982, en el año 1.987, como primera medida, se crea una Comisión Especial de Descentralización y Participación Ciudadana, integrada por representantes de todos los Grupos Políticos de la Corporación, para el estudio y debate del Anteproyecto del Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y de Participación Ciudadana; texto éste que fue redactado por la Delegación de Participación Ciudadana, tomando como base para ello otras experiencias, tanto nacionales como extranjeras, el propio Reglamento de 1.982 y las nuevas disposiciones dictadas en materia de Régimen Local.

A este documento pudieron presentar enmiendas todos los Grupos Políticos y Asociaciones Vecinales iniciando así su debate, tras lo cual, analizadas éstas, la Comisión Especial de Descentralización y Participación Ciudadana, en sesión de 17 de Junio de 1.988, procedió al estudio y valoración del texto definitivo del Anteproyecto.

Tras su paso por la M.I. Comisión Informativa de Servicios Públicos y Régimen Interior, el Pleno del Ayuntamiento en sesiones celebradas el 27 de Julio de 1.988, inicialmente, y 19 de Enero de 1.989, definitivamente, aprobó el **REGLAMENTO DE JUNTAS MUNICIPALES, JUNTAS VECINALES Y DE**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, hoy todavía vigente.

Este texto, que ya con su denominación da una idea clara del cambio de orientación pretendido, no sólo hacia el desarrollo y afianzamiento de la Participación, sino también hacia el avance de la desconcentración administrativa; consta de 60 artículos que se estructuran en 4 Títulos, 4 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición final.

Es su Título I, de “Disposiciones Generales”, el que, en desarrollo de lo dispuesto en el Artº. 24 de la Ley de Bases de Régimen Local, establece los órganos territoriales de gestión desconcentrada en el Municipio de Zaragoza, las Juntas Municipales en los Distritos urbanos (10), y las Juntas Vecinales en los Barrios Rurales (18), creados con el objeto de facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales y prestar servicios acercando la administración a los vecinos.

Son los Títulos II y III de este Texto los que regulan tanto las competencias como la organización y funcionamiento de estos Órganos de Gestión Desconcentrada.

En cuanto a su ORGANIZACIÓN, decir que los Órganos de Gobierno de las Juntas son: El Presidente y el Pleno para las Juntas Municipales; el Representante Personal del Alcalde en el Barrio y la Junta de Vecinos para las Vecinales.

El Presidente de la Junta Municipal es nombrado por el Alcalde, de entre los Concejales de Ayuntamiento, dando cuenta posteriormente al Pleno de la Corporación. De los Concejales-Presidentes nombrados en la actual Corporación, 8 pertenecen al Equipo de Gobierno, (PP-7, PAR-1), y 2 a la oposición, (1 PSOE, 1 I.U.).

Como ya se ha expuesto el Representante Personal del Alcalde en el Barrio, tradicionalmente llamado “Alcalde de Barrio”, es nombrado por la Alcaldía-Presidencia de entre los vecinos mayores de edad del núcleo rural, previa “Consulta” a los vecinos sobre la persona más idónea que debe representarle.

Las funciones atribuidas a los Presidentes de las Juntas Municipales y Vecinales quedan reguladas en los Artsº. 14 y 21, respectivamente del Reglamento.

El Pleno y la Junta de Vecinos son los órganos colegiados encargados del Gobierno y administración de las Juntas Municipales y las Juntas Vecinales, respectivamente. Están integrados por el Presidente o Alcalde del Barrio, los Vocales y los representantes de las Asociaciones de Vecinos inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas con actuación en su ámbito territorial.

Los vocales de ambos órganos son nombrados por el Alcalde a propuesta de los Grupos Políticos con representación en el Ayuntamiento, de acuerdo con los resultados electorales obtenidos en las elecciones municipales en el ámbito territorial de la Junta, variando su número según población de cada una de ellas.

Los requisitos para el ejercicio del cargo de vocal son: la mayoría de edad, la vecindad o residencia en el ámbito de la Junta, la inscripción en el Censo Electoral, y no estar incurso en causas de inelegibilidad o incompatibilidad previstas por la legislación electoral general para el cargo de Concejal.

Los representantes de las Asociaciones de Vecinos, uno por cada asociación inscrita en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas con actuación en el ámbito territorial a la Junta, son miembros del Pleno con voz pero sin voto.

Las funciones atribuidas a estos se recogen en los Artº. 15 y 22 del Reglamento.

Establece el Reglamento que en cada Junta Municipal o Vecinal exista un Consejo Consultivo de Entidades Ciudadanas, integrado por el Presidente, los Vocales y los representantes de las Entidades Ciudadanas, cuyas funciones son las siguientes:

- Informar previa y preceptivamente a la discusión de los presupuestos y programas de actuación de la Junta.

- Proponer la adopción de acuerdos a los órganos decisorios de la Junta correspondiente.

Asímismo, la existencia de Comisiones de Trabajo esta prevista en el Reglamento, para llevar a cabo estudios y actividades por iniciativa propia o por encargo de los Órganos de Gobierno.

En cuanto al FUNCIONAMIENTO de los órganos colegiados, de una manera muy resumida, decir que sus sesiones pueden ser ordinarias y extraordinarias; la convocatoria deberá efectuarse, al menos, con cuatro días de antelación, salvo las extraordinarias urgentes que serán motivadas; la iniciativa corresponde al Alcalde, al Presidente de la Junta, al Consejo Consultivo de Entidades Ciudadanas o a instancia de un tercio de los miembros del Pleno.

Este Reglamento, en materia de COMPETENCIAS asignables a los Órganos de Gestión Desconcentradas, en su Artº. 6.1, incorpora un bloque competencial idéntico al previsto en el Artº. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por lo que, en “principio”, todas las actividades de la Administración Municipal son desconcentrables en dichos órganos.

Así pues, con carácter general, tanto las Juntas Municipales como las Vecinales pueden ejercer un amplio abanico de competencias, (con carácter de iniciativa, de gestión, de consulta o de control), considerando siempre su ámbito territorial de actuación, asignables bien mediante Decretos de la Alcaldía-Presidencia, bien mediante Acuerdos del Ayuntamiento Pleno, que necesariamente deberán contener:

- La descripción exacta de la competencia asignada.
- El órgano de la Junta que la ejercerá.
- Las facultades de coordinación y tutela de los órganos centrales.

- Los medios humanos, materiales y económicos que hacen factible su ejercicio.

No obstante, es la Disposición Transitoria Segunda de este Texto la que, de conformidad y a los efectos establecidos en el ya citado Artº. 6.1, establece un catalogo de competencias concretas y una periodificación, (a 1 de enero de 1.989, a 1 de enero de 1.990 y a 1 de enero de 1.991), para su asunción, tanto por las Juntas Municipales como por las Vecinales.

Es claro, para quien conozca la realidad de la Administración Municipal de Zaragoza, que de este amplio catalogo de competencias a desconcentrar, que recoge la Disposición Transitoria Segunda, quizás por diferentes avatares políticos, quizás por diferentes avatares técnicos o de organización de la propia Administración Municipal, tan sólo se llegó, hasta Mayo de 1995, a cumplir en alguna de ellas como:

- La propuesta de proyectos técnicos de urbanización y construcción.

- La gestión, en parte, de partidas destinadas a la Conservación y Reparación de Vías Públicas.

- La gestión, en parte, de las partidas destinadas a la conservación de edificios escolares, (pequeñas reparaciones en edificios escolares).

- La concesión de subvenciones dentro de las cantidades asignadas a la respectiva Junta: Asociaciones de Vecinos; Entidades Culturales, Deportivas y A.P.A.S.; Comisiones de Festejos y Escuelas de Iniciación Deportiva.

- La contratación de obras y servicios por importe no superior a 2.000.000.- pts.

- La contratación de suministros cuya cuantía no exceda de 500.000.- pts, excepto cuando se tratase de bienes inventariables,

Documentos de Trabajo Social

DTS

homologados o no, o de contratos de tracto sucesivo de duración superior al ejercicio presupuestario.

- La conservación y mantenimiento de equipamientos municipales en el ámbito de las Juntas.

Por lo que se refiere a la PARTICIPACIÓN CIUDADANA, decir que es el Título IV del Reglamento el que desarrolla de una manera amplia este tema, así destina sus distintos capítulos a:

- Capítulo I: Información Municipal.
- Capítulo II: Publicidad de las sesiones.
- Capítulo III: Declaración de interés público municipal de las Entidades Ciudadanas.
- Capítulo IV: Relaciones con las Entidades Ciudadanas.
- Capítulo V: Registro de Entidades Ciudadanas.
- Capítulo IV: Los Consejos Sectoriales o de Área.
- Capítulo VII: La Iniciativa Ciudadana.
- Capítulo VIII: La Consulta Popular.
- Capítulo IX: La Participación en los Órganos Municipales de Gobierno.

Si de toda esta extensa regulación tuviera que destacar algo, por su importancia haría especial hincapié por una parte, en el funcionamiento del Registro Municipal de Entidades Ciudadanas, que a Marzo de 1999 cuenta con un total de 1600 Asociaciones inscritas, (más de un tercio de ellas inscritas con posterioridad a Mayo de 1995), y en la utilización de los medios municipales por estas asociaciones, así como su participación en las convocatorias de subvenciones gestionadas directamente por el Área de Participación Ciudadana, (Vecinos,

Comisiones de Festejos, Entidades Culturales, Deportivas y APAS y Escuelas Municipales de Iniciación Deportiva).

De otra parte en la participación de éstas Entidades Ciudadanas y de los vecinos en los Órganos Municipales de Gobierno, toda vez que:

* Las Entidades Ciudadanas inscritas en el Registro Municipal, pueden intervenir ante el Pleno de la Corporación, con anterioridad a la lectura, debate y votación, en relación con algún punto del Orden del Día en cuya previa tramitación administrativa hubiesen intervenido como interesados, a cuyo efecto deberán solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión.

* Aún cuando estas Entidades Ciudadanas no hubieran intervenido en la previa tramitación administrativa, pero tuvieran un interés directo en un asunto concreto del Orden del Día, siempre que se solicite por escrito con 10 días de antelación a la celebración del Pleno, son autorizados a intervenir en el tiempo que señala la Alcaldía Presidencia.

* Terminada la sesión plenaria existe un turno de Ruegos y Preguntas por el Público asistente sobre temas concretos de interés municipal, que ordena y cierra el Alcalde de la Corporación. Para ordenar esta participación directa de los vecinos en el Pleno, quienes deseen intervenir deben solicitarlo por escrito con diez días de antelación.

Estos ruegos y preguntas son contestados por escrito en el plazo máximo de treinta días, sin perjuicio de que el preguntado quiera dar respuesta inmediata.

* Aún cuando ni las Sesiones de la Comisión de Gobierno ni las sesiones de las Comisiones Informativas son públicas, a estas últimas puede convocarse a los efectos de oír su parecer y recibir su informe sobre un tema concreto, a representantes de las Entidades Ciudadanas legalmente constituidas.

Este es el caso de la Comisión Informativa de Participación Ciudadana en la que regularmente se cuenta con la presencia tanto de un representante de la Federación de Asociaciones de Barrios de

Zaragoza, (FABZ), como de un representante de la Unión de Asociaciones de Vecinos “Cesaraugusta”.

Mención aparte merecen los Consejos Sectoriales o de Área, a los que, por el desarrollo que han tenido a partir de mayo de 1995, me referiré en el apartado final de mi intervención.

Este somero análisis de los Órganos de Gestión Desconcentrada del Municipio de Zaragoza y de la Participación Ciudadana, permite concluir esta exposición del Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y de Participación Ciudadana afirmando que, aún cuando la aprobación de este Texto supuso un gran avance tanto en lo que se refiere a la Desconcentración Administrativa, (sirva recordar lo ya expuesto en relación con la organización y funcionamiento de las Juntas Municipales y Juntas Vecinales), como en lo que se refiere a la Participación Ciudadana; su desarrollo no fue el esperado, principalmente en el campo de la Desconcentración

IV.- CORPORACIÓN 1995-1999

1.- ANÁLISIS DE LAS CARENCIAS Y PROBLEMAS DE LA DESCONCENTRACIÓN

Como todo proceso de desconcentración de competencias, el iniciado en Zaragoza con la aprobación del Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y de Participación Ciudadana en 1.989, tuvo sus puntos débiles y sus carencias que, como ya se ha expuesto anteriormente, hicieron que su desarrollo no fuera el deseado.

En un rápido análisis de estas diferentes circunstancias debemos hacer especial hincapié en su Disposición Transitoria Segunda, en lo ambicioso de su redacción y en lo poco ajustado a la realidad, a sus posibilidades reales de ejecución, de la misma.

Sirva como ejemplo que cuando el Reglamento se aprueba definitivamente un 19 de enero de 1.989, su Disposición Transitoria Segunda ya contempla un primer bloque de competencias

desconcentradas a las Juntas a 1 de enero del mismo año, con un programa de trabajo incumplido, de celebración de reuniones mixtas entre las respectivas Delegaciones, las Juntas Municipales y Vecinales y la Delegación de Participación Ciudadana, tres meses antes de la asunción de cada competencia, para elaborar las propuesta concretas de trasposos de funciones, personal y recursos, que debían ser presentadas a la Comisión Municipal de Descentralización antes del 1 de diciembre anterior.

Quizás el comienzo de este ambicioso proyecto para un municipio como Zaragoza, con la desconcentración en tan corto plazo de tiempo de competencias tales como: la gestión, conservación y mantenimiento de Centros Cívicos, de Casas de Cultura, de Instalaciones Deportivas del sistema local, de Centros Municipales de Servicios Sociales, o la inspección de actividades y obras, de la limpieza pública y del mantenimiento de los Parques y Jardines; y no el inicio del mismo por un camino más sencillo, como pudiera haber sido la organización de estos órganos de gestión desconcentrada, con unas oficinas ubicadas correctamente y dotadas con los recursos personales y técnicos necesarios, y la asignación a las mismas de funciones más sencillas y básicas que permitieran su desarrollo posterior, tales como la de Registro General, Información y Seguimiento de Expedientes, o la Información Tributaria, consiguiendo así en un primer momento lo que toda desconcentración administrativa pretende, acercar la administración al ciudadano, hicieron de este proyecto un proceso “descafeinado” de desconcentración.

Como ya se ha apuntado otros de los problemas o carencias con los que este Ayuntamiento de Zaragoza se enfrentó, fueron la falta, en muchos casos, de oficinas administrativas adaptadas al efecto y la falta de recursos, tanto humanos como técnicos en las mismas, en definitiva el problema económico con que se enfrenta toda Administración Municipal, al que hay que unir la reticencia de los Servicios Centrales a ceder sus parcelas de “poder”.

2.- TRABAJOS DE UNA NUEVA CORPORACIÓN

Tras la celebración de las elecciones de mayo de 1.995 y la llegada al Gobierno Municipal del equipo PP-PAR, se planteó nuevamente el reto de acercar la Administración al ciudadano y convertir las Juntas Municipales y Vecinales en verdaderos órganos territoriales de gestión desconcentrada, que prestasen con eficacia diversos servicios y a la vez facilitaran la Participación Ciudadana.

Potenciar las Juntas Municipales de Distrito y las Juntas Vecinales de Barrios Rurales, por su inmediatez a los problemas del Barrio, sin olvidar otras formas de participación, como las Consultas Populares, la Información Municipal o los Consejos Sectoriales, ha sido el principal objetivo en el que el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza ha centrado sus esfuerzos durante estos últimos 4 años, consiguiendo así un mayor desarrollo y aplicación del vigente Reglamento de 1989, sin que haya sido necesario para ello la modificación del mismo.

Como primera medida se inició un proceso para adecuar y dotar a todas las Juntas de los medios personales y técnicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, así se ha ampliado la plantilla de personal funcionario que allí presta su trabajo, se ha ampliado la jornada laboral del personal adscrito a las Juntas Vecinales, se han adquirido medios técnicos, (ordenadores, fax, teléfonos y fotocopiadoras), en aquellas juntas que carecían de ellos, se han conectado todas las Juntas Municipales y la mayoría de las vecinales a la red informativa central, facilitando la creación de los Registro Auxiliares del Registro General Central, etc...

Con esta conexión a la Red Central Municipal se ha facilitado la prestación más próxima al ciudadano de los siguientes servicios:

- * Información General Municipal.
- * Información Fiscal Municipal.
- * Recepción de instancias y reclamaciones.(Registro General

Auxiliar).

* Solicitudes de altas, bajas y cambios de titularidad de Agua y Basuras.

* Expedición de Certificados de Empadronamiento.

* Expedición de duplicados de recibos tributarios.

Se ha desarrollado el programa denominado “AYUNTAMIENTO EN CASA”.

Bajo esta denominación el Equipo de Gobierno está impulsando de forma decidida, una filosofía de mayor calidad en la relación del Ayuntamiento con los ciudadanos que se manifiesta en:

- La mejora en el estilo de atención y en la respuesta proporcionada al ciudadano.

-Una mayor receptividad ante sus problemas.

-Una diversificación de los puntos de atención y gestión.

-Un mayor acercamiento a los ciudadanos proporcionándoles más y mejor información y facilitando la relación con el Ayuntamiento desde su propio domicilio.

-La utilización de las nuevas tecnologías en la mejora de la atención al ciudadano.

- Un compromiso de medir y evaluar sistemáticamente la calidad de los servicios prestados.

Se trata de una importante línea de mejora organizativa que venía incluida en el programa de gobierno y que posteriormente el Plan de Modernización vino a desarrollar en toda su extensión.

El concepto de AYUNTAMIENTO EN CASA agrupa una serie

de proyectos que se están desarrollando desde el Área de Régimen Interior, en colaboración con otras Áreas Municipales, y que responden todos ellos a esta misma filosofía de mejora en la atención a los ciudadanos.

Algunos de los proyectos más significativos en este sentido son:

- La oficina de Relaciones con los Ciudadanos de la Casa Consistorial: un servicio de atención presencial personalizada, que amplía la idea de información ciudadana para situarse en el terreno de la orientación y la gestión de aquellos asuntos que por su volumen o por su simplicidad de tramitación permiten este tipo de tratamiento.

- El Servicio de atención telefónica 010 que facilita información y gestiones a través del teléfono.

- La Unidad de información de Urbanismo que proporciona información y trámites especializados del Área de Urbanismo.

- El Servicio de Información y Atención al Contribuyente para temas tributarios municipales.

- Juntas Municipales y Vecinales con una perspectiva de descentralización de la gestión para facilitar a los ciudadanos los trámites más habituales en las oficinas municipales más próximas situadas en los Barrios.

Todo ello ha hecho posible cosas como:

- La realización de trámites por teléfono (alta y baja de agua, certificados de empadronamiento).

- La apertura de la Oficina de Relaciones con los Ciudadanos por la tarde.

- La guía del contribuyente distribuida en los domicilios.

- El Plan de Información Fiscal a través del cual los ciudadanos conocen

la situación y periodos de pago de sus tributos.

- La modificación y agilización del trámite de Licencias de Actividades que en estos días se está poniendo en marcha.

- El acceso a través de Internet a información administrativa como la siguiente:

* Un mapa sensible con la categoría fiscal de las calles de Zaragoza.

* Ordenanzas Municipales.

* La propia guía del contribuyente.

* Pliegos de contratación de obras, suministros y servicios.

* Una guía para la tramitación de licencias de actividades.

* La solicitud de certificados de empadronamiento a través de Internet.

Por otra parte, se ha puesto en marcha la implantación de la llamada "Policía de Barrio", desconcentrando este Servicio a los Distritos Urbanos de la Ciudad; proyecto que comenzó en el año 1.996 con la Policía de Barrio de Delicias y que concluirá en 1.999, con su implantación en los Distritos de las Fuentes y La Almozara.

En estos momentos están en funcionamiento los Cuarteles de: Delicias, Casco Histórico, Centro, Universidad, San José, Torrero, Margen Izquierda, Oliver-Valdefierro y en proyecto avanzado los de las Fuentes y La Almozara.

Asímismo, las Bases de Ejecución del Presupuesto General Municipal para 1.997 y la circular dictada por la Alcaldía-Presidencia en su desarrollo, modificaron las atribuciones delegadas a los Concejales-

Presidentes de las Juntas Municipales y al Concejal Delegado de Juntas Vecinales, (por Decreto de 2 de mayo de 1.990), en materia de contratación de obras, servicios y suministros, incluyendo entre sus competencias la aprobación de Convenios de Gastos hasta 2.000.000.- pts. Con este nuevo sistema se amplía el límite de contratación de obras de 2.000.000 a 5.000.000 pts y el límite de contratación de suministros y servicios hasta 2.000.000 pts.

Otras medidas adoptadas, más en relación con el desarrollo de la Participación Ciudadana y la normativa que la regula, que con un proceso de desconcentración de competencias, fueron:

- La celebración de una Consulta Popular “no vinculante” para la designación de los tradicionalmente llamados Alcaldes de Barrio, de acuerdo con lo previsto en el Artº. 18 del Reglamento de 1.989.

Esta consulta, aún cuando existía un antecedente de 1.983, es la primera vez que tuvo lugar para todos los Barrios Rurales de la Ciudad, celebrándose el día 12 de noviembre de 1.995.

Su organización correspondió al Área de Participación Ciudadana, con la que colaboraron otros servicios municipales: Estadística, Policía Local, Personal, etc...

Aún cuando la misma no tuvo un carácter electoral, su planteamiento fue idéntico al de unas elecciones locales, con algunas adaptaciones necesarias: las listas fueron abiertas pudiendo presentarse a ella todos los vecinos de cada núcleo rural mayores de edad, no incurso en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad previstas por la Legislación Electoral General para el cargo de Concejal, con el simple aval de un 3% de las firmas de los vecinos convocados; los aspirantes al cargo de Alcaldes de Barrio lo fueron a título personal y no vinculados a ningún partido político, aún cuando estos pudieran apoyarles en su presentación a los vecinos; se utilizó el censo electoral correspondiente a las últimas elecciones municipales; se elaboró un manual de instrucciones para su desarrollo; se instalaron mesas de consulta en cada uno de los Barrios Rurales presididas por un responsable político del Equipo de Gobierno asistido por funcionarios municipales y los

resultados de la misma fueron respetados, siendo nombrados por la Alcaldesa, como sus representantes personales en cada Barrio Rural, los aspirantes más respaldados en la consulta, incluso, tras la primera dimisión del representante del Barrio de Santa Isabel, el pasado 31 de diciembre de 1997, en que fue nombrada la segunda aspirante más votada en la Consulta de Noviembre de 1995

- La aprobación del Reglamento Marco de los Consejos Sectoriales, por acuerdo plenario de 27 de Septiembre de 1.996, así como su desarrollo a través de la creación de los siguientes: el de Participación Ciudadana, el del Transporte de Zaragoza, los de Seguimiento del Plan Integral del Casco Histórico y Seguimiento del Plan Integral del Barrio Oliver, el del Deporte y el del Medio Ambiente.

Estos Consejos Sectoriales, que en su composición tienen una amplia representación de todos los sectores de la vida de la ciudad, son órganos de participación de naturaleza consultiva, informativa y asesora de el ámbito municipal.

Su finalidad y objetivo es facilitar la participación de los ciudadanos y canalizar la información de las entidades asociativas en los asuntos municipales.

Quisiera terminar mi intervención refiriéndome al **“Plan de Desconcentración Administrativa en las Juntas Municipales y Vecinales”**, aprobado en sesión plenaria de 31 de Octubre de 1997.

Cuando, ahora hace dos años exactamente, participé en las Jornadas organizadas por el Ayuntamiento de Madrid, sobre “Gestión Descentralizada de los Servicios en las Juntas Municipales de Distrito”, al hablar sobre las perspectivas de futuro en el Ayuntamiento de Zaragoza, hice especial hincapié en los proyectos en los que, desde el Área de Participación Ciudadana, a la que pertenezco y dirijo, se estaba trabajando y más concretamente al denominado “Plan de Desconcentración Administrativa”.

Al referirme a él, textualmente decía: “Hoy, conocedores de la importancia que tiene para una ciudad como Zaragoza, la implantación

de un modelo de gestión más cercano al ciudadano, acorde a la dimensión administrativa del Municipio y a los recursos que éste dispone, hay que afirmar que es necesario retomar el proyecto de desconcentración administrativa en las Juntas Municipales y Vecinales”.

“Para la puesta en marcha de este proyecto hay que actuar conscientes por una parte de lo que con ello se pretende lograr y de otra de como lograrlo, por lo que deben considerarse dos grandes retos u objetivos:

1º.- Partir de un claro conocimiento de lo que es posible y necesario gestionar de una manera desconcentrada y asignar, progresivamente, en función de criterios de eficacia y eficiencia de la administración municipal, competencias desconcentradas a las Juntas Municipales y Vecinales, estructurando estos órganos de gestión que constituyen la administración periférica del Ayuntamiento de Zaragoza.

2º.- Establecer unas fases de ejecución realistas, teniendo en cuenta los medios personales y materiales que resulten necesarios para la implantación de estos procedimientos de gestión administrativa, que constituyen la carga de trabajo de la actividad objeto de desconcentración”.

Pues bien, hoy es el día en que se puede decir que este proyecto es una realidad.

El “Plan de Desconcentración Administrativa en las Juntas Municipales y Vecinales”, fue aprobado en sesión plenaria de 31 de Octubre de 1997.

Con carácter previo a su aprobación fue presentado y debatido por los Órganos Colegiados del Consejo Sectorial de Participación Ciudadana de Zaragoza, (Comisión Permanente y Pleno), y posterior en la M.I. Comisión Informativa de Participación Ciudadana.

Con este Plan de Desconcentración 21 nuevas competencias se

trasladan para su gestión a las Juntas Municipales y Vecinales; que serán desconcentradas, bien a través de los oportunos acuerdos plenarios, bien a través de los oportunos Decretos de la Alcaldía-Presidencia, durante el mandato de la actual corporación, conforme a las etapas marcadas en el mismo, coincidentes con los ejercicios presupuestarios de 1997, 1998 y 1999.

En ejecución de este Plan y cumpliendo los plazos previstos se han desconcentrado a las Juntas Municipales y Vecinales las siguientes competencias:

- La contratación de suministros inventariables no homologados, cuya cuantía no exceda de 2.000.000.- pts.

- La gestión administrativa de Inspección y vigilancia de la Conservación del Patrimonio Municipal adscrito a las Juntas.

- La gestión administrativa de las reclamaciones y sugerencias de deficiencias en los Servicios Públicos Urbanísticos.

- La gestión administrativa de renovación de tarjetas de Permiso Especial de Estacionamiento para Minisválidos.

- La gestión administrativa de propuesta e informe de denominación de nuevos viarios.

- La gestión, conservación y mantenimiento de los Centros de Convivencia para la Tercera Edad en Distritos y Barrios Rurales.

- La gestión, conservación y mantenimiento de los Centros Culturales Municipales en Distritos y Barrios Rurales.

- La gestión, conservación y mantenimiento de las Instalaciones Deportivas en los Barrios Rurales.

Estas tres competencias llevan aparejadas tanto la asignación del personal proveniente de los Servicios Centrales como los medios económicos necesarios.

- Administración y conservación de locales y edificios adscritos a las Juntas.

- Colaboración en la programación de las Instalaciones Deportivas del Sistema Local en Distritos.

- Colaboración en la gestión de Casas de Juventud.

- Colaboración con la Policía de Barrio.

- Utilización de espacios escolares fuera del horario lectivo.

Iniciada esta difícil andadura, hoy se continúa trabajando en la desconcentración de todas las competencias que este plan recoge, así:

*** Para 1.999:**

- Solicitudes de altas y modificación del Padrón Municipal.

- Concesión de Permisos para traslado de muebles.

- Concesión de licencias urbanísticas menores no sujetas al pago de tasas y obras comunicadas.

- Información pública e informe de licencias de actividades.

- Concesión de licencias de vallas, andamios, pies derechos, zanjas de particulares y renovación de pavimentos.

- Liquidación y expedición de recibos de precios públicos por ocupación de la vía pública.

- Colaboración en la elaboración del Censo Tributario.

En conclusión, decirles que el “Plan de Desconcentración

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
ZARAGOZA

Administrativa en las Juntas Municipales y Vecinales” ya no es un proyecto, es una realidad en la que día a día se está trabajando intensamente.

EXPERIENCIAS DESDE EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO

Begoña Muñiz García

Directora del Servicio de Relaciones Ciudadanas
del Ayuntamiento de Bilbao

ESQUEMA

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS DISTRITOS. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.

- 1.1. Antecedentes.
- 1.2. Los Consejos de Distrito. Su importancia.
- 1.3. Infraestructura.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

- 2.1 Plenos Municipales y Comisiones Informativas.
- 2.2 Consejos Sectoriales.
- 2.3 Comisiones Especiales.

3. MOVIMIENTO ASOCIATIVO.

4. MECANISMOS DE INFORMACIÓN A CIUDADANOS Y ENTIDADES.

- 4.1 Oficinas Municipales de Distrito.
- 4.2 010.
- 4.3 Periódico municipal.
- 4.4 Nuevas Tecnologías.

5. PERSPECTIVAS DE FUTURO.

En el Ayuntamiento de Bilbao se encuentra íntimamente unido el proceso de la puesta en marcha de una real y efectiva participación ciudadana y de las Asociaciones en la gestión de los servicios públicos con la descentralización municipal, siendo incluso único el Reglamento que regula ambos conceptos. Dicho proceso se inició hace diez años, al amparo del marco legal de la Constitución (arts. 9.2; 23.1...), Ley de Bases de Régimen Local 7/85 (arts. 24, 69.2...) y Reglamento posterior.

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS DISTRITOS. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

1.1. ANTECEDENTES

En 1987, el Ayuntamiento aprueba la actual división territorial en 8 Distritos.

Entre 1988-89 el citado “Reglamento de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana”. Se crea asimismo el registro Municipal de Asociaciones, teléfono de información ciudadana, periódico municipal...

En 1990 se constituyen los primeros Consejos de Distrito con sede en 8 oficinas administrativas.

1.2. LOS CONSEJOS DE DISTRITO

Como órganos políticos, los Consejos de Distrito se estructuran de la siguiente forma: 13 Consejeros, vecinos del distrito (condición no requerida para los Corporativos), a propuesta de los grupos políticos con representación municipal y 4 Vocales, con voz y sin voto, a propuesta cada uno de ellos, de los siguientes grupos de Asociaciones:

- 1) Asociaciones de Familias y Vecinos

- 2) Asociaciones asistenciales.
- 3) Asociaciones Culturales y Recreativas.
- 4) Asociaciones de otra naturaleza que figuren inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones.

Existen dos Comisiones en cada Distrito, Técnica y Socio-cultural, y es aquí, precisamente, donde se estudian, plantean y canalizan las actuaciones del Consejo. Forman parte de estas Comisiones no solo los Consejeros y Vocales interesados, sino también cualquier vecino que lo desee. En la actualidad, un 49,53% de sus miembros, del conjunto de los ocho Distritos, son vecinos o representantes de Asociaciones o grupos vecinales.

Si bien en su primera etapa los Consejos de distrito carecían de competencias, convirtiéndose en una especie de vecino institucional cuya función era “pedir” a las diversas áreas municipales, lo que provocó una escasa participación de vecinos y Asociaciones, se puede decir que la situación ha cambiado notablemente desde 1996, fecha en la que se acordó, tras la aprobación del presupuesto municipal, que del presupuesto de inversiones del Área de Obras y Servicios del Ayuntamiento, 1.600 millones de pesetas (aproximadamente la mitad del Capítulo VI), se asignarán 880 millones a los Distritos (100 a cada uno de ellos y los 80 restantes a repartir para obras de mayor envergadura o aplicación de principio de solidaridad, a invertir en zonas especialmente deprimidas o que presentan déficits históricos). De esta manera, es el Consejo de Distrito, con el apoyo de su Comisión Técnica que es la que estudia las diversas peticiones o propuestas, presupuestos,..... para la elevación al Pleno del Consejo de una propuesta concreta de priorización. Dos años más tarde, en 1998, se incrementó en otros 100 millones el presupuesto asignado a cada uno de los Distritos.

Esta dotación presupuestaria, junto con la asignación de una Brigada de Acción Inmediata por Distrito para las obras de mantenimiento y la mayor información remitida de las Áreas Centrales del Ayuntamiento, solicitando incluso informes de los Distritos, no preceptivos, ha potenciado en gran medida la importancia del distrito, tanto como órgano decisorio como intermediario en la resolución de

problemas entre vecinos, y de éstos, con la Administración central municipal u otras Instituciones.

1.3. INFRAESTRUCTURA

Paralelamente, al comienzo de la participación ciudadana en los órganos municipales vía Distritos, se pensó dar respuesta a las demandas socio-culturales de los barrios a través de los equipamientos que se habilitaron para sede de los 8 Consejeros de Distrito. Pero este objetivo de lograr un equipamiento por Distrito ha ido evolucionando con los años y en la actualidad la infraestructura que cubre estas necesidades tiene adscrita una red de 18 locales, dado que ha sido muy intensa la demanda vecinal en este campo aunque, por otra parte, sigue siendo deficitaria en la zona centro.

Dentro de esta red, existen dos tipos de equipamientos: 1) unos de grandes dimensiones que ofrecen servicios administrativos y sociales de base, bibliotecas, salas de exposiciones, salones de actos y aulas donde los ciudadanos pueden participar en múltiples actividades de ocio y deporte, además de salas de trabajo para Asociaciones, reuniones o aulas para actividades de grupos o entidades, y 2) otros de menor entidad, con oferta solo cultural o de ocio para ciudadanos y Asociaciones.

Así, estos Centros también son el cauce para incrementar e impulsar la vida asociativa, toda vez que además de los innumerables talleres y actividades infantiles, juveniles o de tercera edad organizados en ellos por las dependencias de Cultura, Juventud y Mujer del Ayuntamiento, existen servicios de esta naturaleza, gestionados por las propias Asociaciones para programas concretos, encontrándose el pasado curso unas 30 Asociaciones en los Centros Municipales gestionando servicios; 122 Asociaciones desarrollando actividades puntuales o estables; 52 utilizando salas de trabajo y 203 reuniéndose en salas para actividades internas de la Asociación.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

2.1 PLENOS MUNICIPALES Y COMISIONES INFORMATIVAS

Con el objetivo de abrir una nueva vía de participación ciudadana, pero esta vez a nivel municipal y no de distrito, el Ayuntamiento pleno modificó el pasado año varios artículos del Reglamento Orgánico Municipal, dando cabida en las sesiones de las Comisiones Informativas de Asuntos de Pleno a personas o entidades con interés directo en algún tema si lo solicitan con un día de antelación, siempre que su presencia fuera aceptada por mayoría de los votos ponderados de sus miembros natos.

Asímismo estableció la posibilidad de realizar preguntas en los Plenos Municipales, siempre que fueran formuladas por escrito con cuarenta y ocho horas de antelación, correspondiendo al alcalde la facultad de admitirlas a trámite o contestarlas por escrito o en el Pleno en que se solicitaran.

2.2. CONSEJOS SECTORIALES

Funcionan tres Consejos Sectoriales constituidos como órgano de participación, información y propuesta: en 1991 el Consejo Escolar Municipal, en 1997 el Consejo Municipal de los Mayores y en 1998 el Consejo Sectorial de Medio Ambiente: Consejo Verde. Los tres tienen características similares en cuanto a que tienen amplia participación de los sectores sociales y son el instrumento de consulta y propuesta ciudadana en el ejercicio, cumplimiento y mejora de las competencias municipales.

2.3. COMISIONES ESPECIALES

Mesa por la Rehabilitación de los Barrios Zabala, San Francisco y Bilbao La Vieja. Ante la difícil situación social y urbanística de los

citados barrios, por acuerdo plenario de 17 de octubre de 1995 se creó este órgano de participación con el objetivo de acometer la rehabilitación integral del Área de Bilbao la Vieja, la zona más degradada del municipio.

Comisión Especial Mixta sobre el Futuro Urbanístico de Abandoibarra. Ante el impacto social. Producido por los nuevos proyectos urbanísticos propuestos para la zona de Abandoibarra (antigua zona industrial y portuaria, ubicada en el centro de nuestra ciudad), por Decreto de Alcaldía de fecha 13 de mayo de 1998, se creó esta Comisión, de carácter consultivo, cuya finalidad es el estudio y debate de las propuestas y alternativas de ordenación urbanísticas que se realicen en dicha área.

La composición de ambas tiene carácter paritario, con un representante de cada grupo político municipal y el mismo número de representantes de las Asociaciones Vecinales y Colectivos Profesionales o Empresariales con interés directo en la zona.

3. MOVIMIENTO ASOCIATIVO

Es innegable el papel del sector asociativo en estos momentos, tal y como lo venimos comprobando en la experiencia descrita y evidentemente lo será en el Bilbao del siglo XXI, siendo el ciudadano cada día más consciente de que las Asociaciones son el cauce principal para hacer llegar al Ayuntamiento las preocupaciones, inquietudes y proyectos de mejora de calidad de vida en nuestra ciudad.

Los datos más destacables del movimiento asociativo en Bilbao se desprenden del análisis realizado a través de la Guía General de Asociaciones, publicada a finales de 1997, dado que para su elaboración se remitieron cuestionarios a todas las Asociaciones inscritas en el Registro General del Gobierno Vasco, con sede en el municipio de Bilbao, reflejando dicho estudio que el 70% de las Asociaciones son de carácter cultural, educativas, tiempo libre o de intervención social. Algo más de una tercera parte trabaja para Distritos o barrios, otro tercio tiene ámbito de Bilbao (12%) o Bizkaia (25%); el tercio restante

se dirige a toda la Comunidad Autónoma o Estado. Cerca de la mitad de las Asociaciones se dirigen a la población en general. Por edades, es la infancia y juventud el sector que dispone de mayor número de grupos (18%); alrededor de un 5% tiene como objetivo a las mujeres, siendo también destacable el peso de las Asociaciones de padres y madres de alumnos. Los colectivos que sufren algún tipo de discriminación (minusvalía, refugiados, enfermos, inmigrantes, marginados, etc) supone el 16% del total de Asociaciones que aparecen en esta guía

Por su situación en la sociedad, precisamente el Ayuntamiento ha tenido la inquietud y preocupación no solo de realizar políticas de fomento y promoción del asociacionismo, sino que ha considerado de suma importancia su formación e información y por ello ha puesto en marcha una “Escuela de Formación de Asociaciones” que facilita la preparación técnica y el reciclaje de los miembros de las Asociaciones a través de cursos diversos de contabilidad, ofimática básica, comunicación gráfica, internet, recursos humanos, etc... creando un foro de debate e intercambio de ideas y experiencias entre las diferentes Asociaciones con resultados óptimos.

En el mismo sentido, además de la publicación de la Guía antes mencionada, se edita y publica desde 1998 una agenda mensual de actividades exclusivamente de Asociaciones, cuyo contenido lo fijan sus miembros y el Ayuntamiento costea su publicación y distribución. Recientemente se ha iniciado una nueva experiencia, ofreciendo en T.V. Canal Bizkaia espacios para dar a conocer la labor que desarrollan, sin olvidar la vía tradicional de apoyo al sector con la convocatoria anual de subvenciones.

Constantemente se están estudiando fórmulas encaminadas a su difusión y mejora estructural.

4. MECANISMOS DE INFORMACIÓN A CIUDADANOS Y ENTIDADES

4.1. Dispone el Ayuntamiento de ocho oficinas administrativas (1 por Distrito) que nacen para acercar la gestión y

las prestaciones de servicios a los ciudadanos. Están dotadas con recursos materiales (informáticos y técnicos) y personales (plantilla mínima de funcionarios) y tienen como meta conseguir oficinas integradas de atención ciudadana.

Aunque esto no se haya alcanzado totalmente, proporcionan un alto grado de satisfacción, así, en 1991 fueron atendidos 109.706 ciudadanos, en 1995: 229.362 y en 1998: 336.652. Las gestiones más habituales realizadas en la actualidad en estas oficinas son las siguientes:

- * Información del Ayuntamiento y de otras Instituciones. Registro de entrada y salida de documentos. Gestión de Padrón. Información del estado de los expedientes.

- * Tramitación de reclamaciones y sugerencias. Solicitudes de subvenciones, tarjeta gratuita Bilbobus, inscripciones Registro Municipal de Asociaciones, periódico Municipal, ofertas de empleo, viviendas...

- * Tramitación de inscripciones en cursos y actividades.

4.2. 010

Además de las oficinas citadas tenemos otros mecanismos tradicionales de información como el teléfono 010, que recibe 650.000 llamadas al año, unas 2.500 al día y cuyo ámbito de información se encuentra soportado por una base de datos documental que contiene en la actualidad más de 5.000 documentos, los paneles informativos, o bien otros más comunes y frecuentes, como las publicaciones guías, folletos, manuales, etc, que los diferentes departamentos de Cultura, Juventud, Sanidad emiten para dar a conocer aspectos concretos de su servicio pero de todo ellos merece la pena destacar la labor desarrollada en el campo de la información por el periódico municipal "Bilbao".

4.3. PERIÓDICO MUNICIPAL “BILBAO”

El periódico Municipal Bilbao consta de 64 páginas mensuales dedicadas a la vida municipal, cultural, social, deportiva o en general, a cuantos temas consideren de interés los ciudadanos y así lo hacen constar en el mismo. Contempla mensualmente paginas sobre el cco de los barrios, opiniones de ciudadanos y asociaciones, nuevos proyectos para la ciudad o, por el contrario, de Bilbao antiguo. Goza de gran éxito entre los lectores y se encuentran suscritos al mismo 40.000 ciudadanos.

4.4. NUEVAS TECNOLOGÍAS

Finalmente, en el campo de la información no es posible olvidar la importancia creciente de las Nuevas Tecnologías: atención automática de llamadas, realización de trámites administrativos telefónicos, correo electrónico o Internet, a las cuales el Ayuntamiento de Bilbao también se ha sumado y desde hace dos o tres años proyecta su impulso ampliamente.

Así podemos decir que el Ayuntamiento dispone de una página web de información a la que se conectan una media de 8.000 usuarios al mes y su contenido es actualizado por las diferentes Áreas Municipales.

En cuanto al servicio de correo electrónico hay censadas 42 direcciones de las que una es accesible a los ciudadanos y es atendida por el Gabinete de Alcaldía.

5. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Superada la etapa de consolidación el proceso es imparable y lo mismo que ha supuesto un gran avance en la última etapa la participación vecinal y asociativa en la propuesta y priorización de obras y proyectos para la ciudad, se ha detectado en nuestro caso la necesidad de potenciar quizás más la participación con capacidad de gestión en el campo socio-cultural o de servicios en general.

DTS

En cuanto al campo de la información, se pretende no sólo seguir avanzando al ritmo de la Tecnología, sino paliar sus inconvenientes, los Centros Públicos para acercar éstos al ciudadano y por otro actualizando con unidad y rapidez las bases de datos que soportan la información (teléfono, internet, oficina...).

**RESUMEN DE LA
EXPOSICIÓN SOBRE
DESCENTRALIZACIÓN Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL
AYUNTAMIENTO DE MADRID**

María Teresa Tamayo Marcos
Adjunta al departamento de
Asuntos Jurídicos de Coordinación
Territorial Ayuntamiento de Madrid.

Madrid es una ciudad con las características y problemas propios de las grandes aglomeraciones urbanas. Tiene una superficie de 7.995 Km² y cuenta actualmente con una población cifrada en 2.866.850 habitantes, constituyendo así la ciudad más poblada de España.

Desde siempre ha existido una gran preocupación por establecer una administración municipal eficaz que pudiera gestionar con acierto los intereses de los ciudadanos en las grandes urbes. Madrid no ha sido una excepción. Los primeros pasos para tratar de acercar la Administración al vecino se dieron con la Ley Especial de Madrid de 11 de julio de 1963.

Para entonces ya existía una división territorial de 12 distritos. En 1968, el número de distritos se amplía a 18 y con el paso del tiempo se hace necesaria una nueva reestructuración territorial que fue aprobada por acuerdo plenario de 27 de marzo de 1987. En la actualidad Madrid está dividida en 21 Distritos y 128 Barrios.

Con la Constitución de 1978 se produce una nueva organización territorial del Estado y una modificación del panorama político y social. Después de las primeras elecciones democráticas de 1979 las Juntas de Distrito empiezan a cobrar su verdadera dimensión como órgano de descentralización y cauce de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En el año 1981 se produce una transferencia masiva de competencias, seguida posteriormente por un traspaso de funcionarios desde los Servicios Centrales, junto con las correspondientes dotaciones presupuestarias. Desde entonces las Juntas de Distrito, como órganos territoriales desconcentrados han ido adquiriendo competencias, por la vía de la delegación de funciones, de manera que hoy constituyen un pequeño Ayuntamiento al que los vecinos acuden para resolver la mayoría de sus gestiones ante la Administración Municipal, manteniendo así un contacto directo con las Autoridades que resuelven sus asuntos.

En la actualidad las Juntas de Distritos funcionan a través de dos órganos de Gobierno: uno colegiado, el Pleno, integrado por el Concejal

Presidente, que es nombrado por el Alcalde y 19 Vocales, concejales o vecinos, nombrado también por el Alcalde, a propuesta de los Grupos Políticos presentes en el Ayuntamiento, en proporción a los resultados electorales (después de las elecciones del 95: 10 del P.P., 6 del P.S.O.E. y 3 de I.U.).

Las Juntas de Distrito cuentan con unos Servicios Administrativos convenientemente estructurados en Unidades de gestión - Departamentos - secciones y Negociados, en los que se integran unos 100 funcionarios por Junta de Distrito aproximadamente, pertenecientes a los distintos Grupos, Escalas y Categorías, tanto de Administración General como de Administración Especial.

Aunque carecen de competencias propias, atribuidas por Ley, las Juntas de Distritos ejercen sus competencias delegadas con una autonomía de gestión y funcionamiento muy amplia. Efectivamente en las dependencias de la Oficina del Distrito se generan y desarrollan los procesos administrativos en su totalidad y las resoluciones adoptadas por el Pleno de la Junta y por el Concejil Presidente tienen efectos jurídicos frente a terceros.

En los últimos años, las Juntas de Distrito también se han configurado como órgano esencial para la participación de los vecinos y sus Asociaciones.

Las vigentes Normas de Participación Ciudadana con que cuenta el Ayuntamiento de Madrid, aprobadas por acuerdo plenario de 27.05.92 establecen los mecanismos y formas de participación a través de unos instrumentos básicos, establecidos en la Ley 7/85 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Estos instrumentos son: el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales; la Declaración de Utilidad Pública Municipal de aquellas Entidades que reúnan los requisitos establecidos en las Normas; las subvenciones a Asociaciones de Vecinos y sus Federaciones y los Consejos Sectoriales de Distrito, que se configuran como órganos de participación en los que se integran los vecinos y las Asociaciones de

Distrito, como funciones de estudio, asesoramiento y propuesta al Pleno de la Junta. Actualmente existen 679 Asociaciones y 14 Federaciones inscritas en el Registro; de ellas, 535 están declaradas de utilidad pública municipal.

Desde hace diez años aproximadamente, el Ayuntamiento de Madrid, se viene preocupando por incorporar las nuevas tecnologías a los procesos de información al ciudadano. Actualmente, el Ayuntamiento cuenta con distintos canales de relación con los vecinos, tanto de atención personalizada, como a través de sistemas automatizados.

La atención personalizada con desplazamiento del ciudadano se viene llevando a cabo en las 21 Oficinas de Información de las Juntas Municipales y en las Oficina de Información de la Plaza de la Villa. En este momento existe un proyecto para la progresiva implantación de Oficinas de información que sean de atención integral a los ciudadanos, de tal manera que desde cualquiera de ellas se pueda facilitar la información que comúnmente demanda el vecino.

La atención personalizada sin desplazamiento se realiza, sobre todo a través del Servicio 010 creado en 1992. Este Servicio se desarrolla durante un amplio horario de 8 a 21 horas de lunes a viernes; cuenta con 40 puestos de trabajo y 90 accesos telefónicos. Atiende una media de 10.000 llamadas diarias y ha venido evolucionado de acuerdo con las directrices para la implantación de la calidad total de los servicios que se ofrecen. El 010 dispensa información general sobre el Ayuntamiento de Madrid, otras Administraciones Públicas, equipamiento y actividades en la ciudad, medios de transportes, etc. También se pueden realizar gestiones como envío al domicilio del solicitante de volantes de empadronamiento o duplicado de recibos de impuestos, etc.

Finalmente, se han incorporado como canales de difusión de la información existente las pantallas informativas situadas en la vía pública (100 paneles) y el web municipal, www.munimadrid.es

**LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL
AYUNTAMIENTO DE
MÁLAGA**

José Enrique Vega Pérez
Director del Área de Bienestar Social y
Relaciones Ciudadanas del
Excmo. Ayuntamiento de Málaga

Ante todo, estimados participantes, reiterar el agradecimiento de este Ayuntamiento por vuestra participación en este Encuentro de Ciudades Europeas en el que confiamos confluyan experiencias que nos aporten propuestas y alternativas que permitan afrontar el próximo siglo como el de la Participación Ciudadana y Social en la construcción estable de este entramado pluricultural, tan afligido en estos momentos por el conflicto yugoslavo al que deseamos una pronta solución, en solidaridad con las minorías étnicas y sociales del continente.

Me corresponde hablar de la Participación Ciudadana en este Ayuntamiento anfitrión, en el que me honro dirigir el Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas que, con las diez Juntas Municipales de Distrito existentes, comparte el encargo de promover la participación ciudadana en este Ayuntamiento.

Por ello, sus respectivos programas de Participación Social están basados en los principios constitucionales inspiradores de nuestra democracia, considerando que es nuestra Constitución una de las que con mayor detalle y precisión reconoce el principio de participación, sobre todo en su art. 9.2., donde se recoge con mas especificidad la obligación pública de promover la participación.

Este deber público junto a la progresiva consolidación de los principios constitucionales, y el reconocimiento de que el ámbito Local es el marco idóneo para la participación social, ha significado para esta ciudad, en estos últimos años, la creación de distintos Órganos de Participación municipales que han complementado la participación en los Órganos desconcentrados, las denominadas Juntas Municipales de Distritos, resaltando la labor de los colectivos sectoriales que necesitaban canales participativos más específicos que ampliara la posibilidad de acercar la gestión municipal a las distintas Asociaciones y Entidades a través de las cuales se expresan las ciudadanas y ciudadanos de este municipio.

Además, el desarrollo de los programas de la Oficina Municipal del Voluntariado, encuadrada también en este Área de Bienestar Social, que ha facilitado la participación de mas de 1.200 personas, como voluntarios y voluntarias, en los programas sociales, culturales,

medioambientales, etc., que este Ayuntamiento ha realizado, y en los que se ha nutrido de una nueva fórmula de acción compartida que le ha significado un proceso de apertura a la participación de la ciudadanía malagueña en su seno administrativo.

Todos estos Programas han previsto medidas concretas para hacer posible la difusión informativa de las actuaciones municipales, como primer nivel impulsor de la participación social, y como disposición imprescindible para que la participación cuente con el conocimiento previo de los asuntos a debate. Para esto se incorpora al proceso de información las nuevas tecnologías procedentes de la informática y la ofimática, intentando ahorrar tiempo y energías, facilitando el intercambio interasociativo como un mecanismo gradual de transmisión y recepción de la información que generen, tanto la propia administración municipal, como las asociaciones y entidades entre sí.

También se han contemplado actuaciones formativas, promotoras, e investigaciones concretas para formar y conocer detalladamente al Voluntariado malagueño y al tejido asociativo de la ciudad, así como para diagnosticar los diversos Órganos de Participación, aportando líneas de coordinación entre ellos para que la participación sea más eficiente.

Con todo esto se ha pretendido huir de actuaciones puntuales, de carácter puramente efectista, centrándonos en aspectos rigurosos que atienden a las necesidades que plantea la sociedad actual, aplicando una metodología moderna que permita agilizar los procesos empleados en la gestión de las demandas que presenta la Sociedad Civil malagueña que, utilizando los datos que obran en la actualidad en el Registro Municipal de Asociaciones y Entidades, a la fecha actual suponen 1.063 asociaciones inscrita, si contar las que puedan estar en otros Registros superiores, y que presentan un número de 211.796 asociad@s lo que significa una media de casi 200 personas asociadas por Entidad.

Así mismo, la constitución de los Órganos de Participación Sectorial citados, 13 entre Consejos y Comisiones Sectoriales, que han celebrado hasta el momento 78 sesiones y donde han participado mas

de 1.600 personas. Además de los 6 Órganos por cada una de las diez Juntas de Distritos, que suponen 60, y el hecho de que las Comisiones Informativas que las distintas Áreas Municipales han constituido como Órganos que permiten la participación ciudadana, podemos afirmar que existe, a disposición de las organizaciones malagueñas, una tupida estructura municipal que garantiza la disponibilidad y la predisposición que este Ayuntamiento mantiene hacia la participación de sus vecinas y vecinos en la gestión de sus asuntos locales.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

Participación Ciudadana son términos antiguos, aunque más antigua es su aplicación si quisiésemos remontarnos a la Grecia clásica, así: Participación es un término que procede compuesto del latín parts, -tis, que significa “parte” y capere “tomar”, así etimológicamente participación significa “tomar parte” y “dar parte de una noticia”, y a partir del año 1.569 se utiliza por primera vez “partícipe”, “el que toma parte”. Y el término ciudadana procede del latín civitas, -atis, “conjunto de los ciudadanos de un estado o ciudad”, del que deriva el concepto de ciudadano, “perteneciente a la ciudad”, utilizado por primera vez entre los años 1.220 y 1.250.

Como se ve relacionando ambos términos podríamos entender muy genéricamente que la participación ciudadana ocurre cuando los ciudadanos toman parte en la configuración de su ciudad, es decir, las actuaciones realizadas por los ciudadanos para conocer la realidad de su ciudad, motivarse para colaborar en mejorarla, comunicar, dar parte, al resto para conseguir su contribución, da parte de su tiempo libre y tomar parte en los espacios que se establezcan para tales fines.

Esta intervención ciudadana viene motivada y fundamentada en la contribución al interés general, donde la administración municipal se nutre de las propuestas y perspectivas que tienen los colectivos

ciudadanos de las posibles soluciones que presentan la problemática local.

MARCO JURÍDICO

En cuanto a los preceptos legislativos que amparan la participación ciudadana en los Ayuntamientos tenemos especialmente relevantes son los siguientes artículos de la CONSTITUCION ESPAÑOLA: art. 9.2; 22;23; 36; 52; 92; 105; 129.1; 131; 148;

La LEY 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y sus posterior desarrollo legislativo, aunque preconstitucional, se utiliza aún de marco legislativo para la legitimación del movimiento asociativo.

La LEY 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación Privada en Actividades de Interés General, que en su Disposición Adicional Decimotercera modifica el art. 4 de la Ley anterior, donde se recogen lo criterios y requisitos para el reconocimiento de las Entidades de Utilidad Pública que lo soliciten, y el Real Decreto 1786/1996, de 17 de julio que desarrolla la Ley anterior en cuanto a Entidades de Utilidad Pública se refiere.

La LEY 6/1996, DEL VOLUNTARIADO, que regula la participación de los voluntarios y voluntarias en los programas, tanto públicos como de las Entidades y Asociaciones Sociales del país.

La LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL LRBR. , principalmente en sus artículos. 4.1 a); 18.1.; 20.1 c) y 2); 22.2 b); 24; 69.2; y 72, establece los mecanismos de participación y los deberes de las Corporaciones Locales ante el fomento de la participación social en la localidad. Así mismo, en su art. 18.1., no solo concibe la Participación como un derecho de los vecinos y vecinas, sino también como un deber, de éstos y éstas, que tienen la obligación de participar en la gestión municipal.

El REAL DECRETO 2568/1986, DE 28 de noviembre, del REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN

DE LAS CORPORACIONES LOCALES ROF. En sus artículos. 119.1 d); 128; 129; 130; 131; 235 y 236. Recoge la dinámica participativa que deben de establecer los Entes Locales para facilitar la participación social.

En nuestro ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD ANDALUZA: en sus Artículos: 12; 13; 22; 25; 30;, en clara consonancia con el texto constitucional, refuerza en nuestra Comunidad los principios democráticos inspiradores de la Participación Social.

Igual importancia tiene las LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCIA, Ley 2/88, de 4 de abril, donde en sus Principios enuncia el de PARTICIPACIÓN: mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los Servicios Sociales.

El DECRETO 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios y el DECRETO 103/1989 Y DECRETO 172/1990. Por los que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA N° 50, de 27 de junio de 1.989, establecen expresamente los Órganos de Participación en los Servicios Sociales.

En el REGLAMENTO ORGÁNICO DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA. BOP n° 246, de 29 de diciembre de 1.995 (ROM), en especial sus artículos 173; 174; 175 y 176, así como, especialmente el REGLAMENTO MUNICIPAL DEL VOLUNTARIADO, Y EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, BOP N° 169, DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 1.996., aprobado por Pleno Municipal el 25 de abril de 1.996, se recogen en ellos, como su prólogo indica: “ los medios y los instrumentos de que disponen l@s vecin@s y las asociaciones para su participación con el Ayuntamiento” .

Además de estos, resaltar los Reglamentos de los distintos Consejos creados: Servicios Sociales, Mujer, Accesibilidad, Cooperación, Medio ambiente, etc., que garantizan la disponibilidad y la existencia real de

una estructura que permite el acceso de la participación para que ésta se desarrolle y canalice.

FORMAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En cuanto a este Ayuntamiento, principalmente podemos establecer dos grandes líneas de promoción de la Participación Ciudadana: A) La denominada Participación Orgánica y B) La Participación Cooperativa.

A) LA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA

Jurídico-administrativamente la Participación Orgánica es aquella que permite a las ciudadanas y ciudadanos participar , mediante sus asociaciones y entidades, en los Órganos de Participación establecidos en la estructura municipal. Estos Órganos pueden ser **A.1) descentrados** (y descentralizados territorialmente) y **A.2) Sectorialmente centralizados**:

A.1) Los Órganos descentrados son las JUNTAS MUNICIPALES DE DISTRITOS compuestas por los siguientes Órganos de Participación: El PLENO DEL DISTRITO y las cuatro COMISIONES DE TRABAJO que existen en cada una de ellas, y donde podríamos considerar también a los CONSEJOS DE DISTRITO como Órganos de Participación desde el momento que en su seno participan, a raíz del nuevo Reglamento de Participación ciudadana y junto a los representantes políticos, las 3 Federaciones de Asociaciones de Vecinos que representan a mas de 130 Asociaciones federadas.

La actual desconcentración municipal se configura en 10 Distritos Municipales siguientes:

- Nº 1 DISTRITO CENTRO
- Nº 2 DISTRITO ESTE

- Nº 3 DISTRITO CIUDAD JARDIN
- Nº 4 DISTRITO BAILEN-MIRAFLORES
- Nº 5 DISTRITO PALMA-PALMILLA
- Nº 6 DISTRITO CRUZ HUMILLADERO
- Nº 7 DISTRITO CARRETERA DE CADIZ
- Nº 8 DISTRITO CHURRIANA
- Nº 9 DISTRITO CAMPANILLAS
- Nº 10 DISTRITO PUERTO DE LA TORRE

Estas JUNTAS MUNICIPALES DISTRITOS están compuestas, según establece el art. 37 del Reglamento de Participación Ciudadana (RPC), por:

- El/la Presidente/a
- El Pleno
- El Consejo del Distrito
- Las Comisiones de Trabajo

Como órgano de participación tenemos al Pleno del Distrito que es un órgano colegiado de asesoramiento y consulta, integrado por las organizaciones ciudadanas existentes en el mismo para la defensa de los intereses comunitarios de los ciudadanos, integrados por los representantes de las organizaciones ciudadanas siguientes (Art. 48 RPC):

Un representante de cada una de las Asociaciones de Vecinos, domiciliadas en el Distrito

Un representante de cada una de las Federaciones de Asociaciones de Vecinos.

Dos representante de las Asociaciones de Padres de Alumnos de los Centros Escolares del Distrito y un representante de cada una de las Federaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos.

Un representante de las Federaciones de Peñas.

Dos Representantes por cada uno de los Grupos o sectores en

que se encuadran las diferentes organizaciones ciudadanas, que defiendan los intereses de los ciudadanos y tengan domicilio social en el Distrito.

Como hemos dicho, la participación de las Federaciones de Asociaciones de Vecinos en los Consejos de Distrito, sólo con voz junto a los representantes de los distintos grupos políticos de la Corporación, amplía las posibilidades participativas de la estructura orgánica municipal.

En cuanto a las Comisiones de Trabajo existen al menos en todos los Distritos las siguientes COMISIONES DE TRABAJO:

COMISIÓN DE TRABAJO DE URBANISMO

COMISIÓN DE TRABAJO CULTURA.

COMISIÓN DE TRABAJO DE BIENESTAR SOCIAL.

COMISIÓN DE TRABAJO DE MEDIO AMBIENTE.

Pueden ser miembros de las Comisiones, las Asociaciones de Vecinos residentes en el Distrito y cualesquiera otras entidades del mismo que así lo soliciten

A.2) Los Consejos Municipales Sectoriales, centralizados territorialmente, es decir aquellos que actúan para toda la ciudad, tenemos los que son responsabilidad del Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas siguientes:

EL CONSEJO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES se constituyó el 10 de Enero de 1996, y se desarrolla de conformidad, con lo previsto en la Ley 2/1988 de 4 de Abril de Servicios Sociales de Andalucía, y los Decretos 103/89 de 16 de Mayo y 172/90 de 5 de Junio, así como lo estipulado en las Normas de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga.

Está constituido por el Pleno, la Comisión Permanente y las 7 Comisiones Sectoriales:

El PLENO está compuesto:

Un representación Público-administrativa: El/la Alcalde/sa, que será su Presidente/a, el/la Concejál/a Delegada del Área de Bienestar Social que será su Vicepresidente/a, Concejales/as de la Comisión Informativa del Área, además de representantes de otras Áreas Municipales, Entidades públicas de ámbito superior relacionadas con los Servicios Sociales, Educación, etc., representantes de la Sociedad Civil y representantes de los técnicos municipales.

Tiene un período de reuniones de 1 vez al semestre y las siguientes funciones:

a) Formular **propuestas e iniciativas** a los órganos competentes.

b) Sugerir iniciativas para la **promoción en la ciudad del Sistema de Servicios Sociales**.

c) Colaborar en los **programas y campañas de información, divulgación y desarrollo de actividades** en las materias propias de Servicios Sociales.

d) Promover el **fortalecimiento de las redes solidarias de la sociedad civil**.

e) Fomentar la **participación y la coordinación de los distintos sectores sociales en el análisis de la realidad** y en el desarrollo y potenciación de los servicios que presta el Área de Bienestar Social.

f) **Emitir dictámenes** que le sean solicitados por las entidades competentes en la materia.

g) **Informar sobre los Presupuestos y Planes** de actuación

en materia de Bienestar Social.

h) Aprobar la creación de las Comisiones Sectoriales o Especiales que estime necesarias para el buen desempeño de sus funciones.

LA COMISIÓN PERMANENTE está compuesta por la Vicepresidenta, representantes de la Comisión Informativa además de representantes de las Entidades públicas de ámbito superior relacionadas con los Servicios Sociales, Educación, etc., representantes de la Sociedad Civil y representantes de otros Consejos, Comisiones y técnicos municipales, tiene un período de reuniones mensual y las siguientes funciones:

- a) **Seguimiento y Evaluación de la gestión**
- b) **Coordinación de Trabajos**
- c) **Propuestas de iniciativas al Pleno**
- d) **Desarrollo de trabajos encomendados**
- e) **Representación del Consejo.**

LAS COMISIONES SECTORIALES se crearon al amparo del Reglamento del Consejo citado en enero de 1.996, correspondiendo su ámbito de actuación a cada uno de los sectores de población y áreas de actuación que atiende el Sistema Público de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga, promovidos y coordinados por el Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas de ese Ayuntamiento, mediante el Consejo citado.

Las Comisiones Sectoriales existentes dependen del Consejo Municipal de Servicios Sociales, tienen un **período de reuniones de 1 vez al trimestre**, y existen en el municipio de Málaga las siguientes:

- 1.- COMISIÓN SECTORIAL DE DISCAPACITADOS
- 2.- “ “ DE INFANCIA
- 3.- “ “ DE DROGODEPENDENCIAS Y LUDOPATÍAS
- 4.- “ “ DE MINORÍAS SOCIALES
- 5.- “ “ DE MAYORES
- 6.- “ “ DE MARGINADOS SIN HOGAR
- 7.- “ “ DE SIDA

El fruto de la participación en este consejo ha conseguido la elaboración del **II PLAN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES 98-99**, con el consenso de todos sus participantes. Las propuestas parte de las Comisiones Sectoriales y se estudian y valoran en el Consejo de Servicios Sociales, pasando a su aprobación definitiva en el Ayuntamiento-Pleno.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA MUJER su creación se debe al acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno del día 15 de febrero de 1.996, y su Reglamento se publica en el BOP nº 249, de 31 de diciembre de 1.996

Su Reglamento de funcionamiento es similar al del Consejo Municipal de Servicios Sociales y, por tanto, al de los Consejos Sectoriales visto en epígrafes anteriores. Tiene un período de reuniones trimestrales. Su población de referencia es el colectivo de mujeres, con normas amparadas en los Planes de Igualdad de Oportunidades.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE ACCESIBILIDAD O ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS, URBANÍSTICAS, EN EL TRANSPORTE Y LA COMUNICACIÓN se crea mediante acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno del día de diciembre de 1.995, y su Reglamento se publica en el BOP nº 148, de 1 de agosto de 1.996.

Tiene un período de reuniones bimensual. La población de referencia son las personas discapacitadas, con problemas de movilidad, etc. Sus programas están dirigidos a la elaboración de propuestas y seguimiento de las actuaciones y prestaciones de los servicios

urbanísticos, de transportes y comunicación, en relación con la población que atiende el Consejo.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE NIÑOS Y NIÑAS. Este Consejo se crea mediante acuerdo del Excmo. Ayuntamiento pleno de la ciudad de Málaga, de fecha 7 de mayo de 1.997, su Reglamento se publica en el BOP nº 158, de 21 de agosto de 1.997.

Tiene un período de reuniones trimestral. Es un órgano de participación que incorpora la participación de niños y niñas de edades comprendidas entre los 6 y 16 años, y atiende a los derechos fundamentales descritos en la Convención de los derechos de los Niños y Niñas, ratificada el 31 de diciembre de 1.990, y en la Carta Municipal de los Derechos de los Niños y Niñas, aprobada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de Málaga el 28 de septiembre de 1.995.

Entre otros cometidos pretende establecer un foro de debate donde participe los niños y niñas de los distintos colegios de la ciudad, fomentando la relación entre el mundo adulto y el de los menores.

CONSEJO MUNICIPAL DE COOPERACIÓN Y AYUDA AL DESARROLLO. Su creación se debe a la aprobación por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 27 de junio de 1.996, del Reglamento de Funcionamiento que lo crea.

Tiene un período de reuniones bimensual. Su objetivo se dirige a asesorar, orientar y realizar el seguimiento de las iniciativas y partidas económicas que destine el ayuntamiento a la Ayuda al Desarrollo y a la Cooperación Internacional.

CONSEJO MUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE. *Este Consejo es de responsabilidad del Área de Medio Ambiente. En este sentido y a raíz de los últimos avances científicos, el Medio Ambiente ha pasado de ser una cuestión secundaria en las vidas de las personas, mas bien por falta de conciencia hacia él que por pura necesidad, a ser considerado, dado su continuado deterioro, un objetivo urgente a atender por las personas y grupos, hasta tales extremos que de su preservación pudiera*

depender la existencia misma y el futuro de la humanidad.

Fue creado por acuerdo de Ayuntamiento-Pleno el 11 de septiembre de 1.997 . Tiene un período de reuniones bimensual. Sus objetivos están encaminados al estudio, propuestas, asesoramientos, e iniciativas relacionadas con la ecología y el Medioambiente en la ciudad.

B) LA PARTICIPACIÓN COOPERATIVA

Por otra parte tendríamos la participación cooperativa consistente en la participación de las Asociaciones y Entidades, aunque desempeñando tareas privadas sin ánimo de lucro, colaborando con la administración en la consecución de objetivos públicos, en este caso de interés general y sectorial para la ciudad. Tendríamos aquí las actuaciones concertadas con las distintas Asociaciones y Entidades con las que se ha firmado convenio de colaboración, y también considerar dentro de este tipo de promoción las subvenciones que el Área de Bienestar Social ha destinado a los distintas Asociaciones y Entidades.

En este punto podemos determinar el incremento sustancial que han experimentado este tipo de participación, significando como botón de muestra en estos dos últimos años la firma de convenios en 1.997 con 121 Asociaciones y Entidades, por un montante total de 527 millones de ptas, pasando en 1.998 a la firma con 90 Asociaciones y Entidades por una cantidad de 919 millones de ptas.

Asimismo, las Subvenciones otorgadas mediante Convocatoria Pública de Subvenciones, con sus correspondientes Normas de aplicación.

Existen en estos momentos seis Normas Reguladoras de Convocatoria Pública de Subvenciones en las respectivas Áreas Municipales del Ayuntamiento de Málaga, y son:

Las dirigidas a las Asociaciones de Mujeres, aprobadas por el

Ayuntamiento-Pleno de fecha 25 de julio de 1.996, publicadas en el B.O.P. n° 204, de 23 de octubre de 1.996.

Las dirigidas a las Asociaciones Sectoriales aprobadas por Ayuntamiento-Pleno de fecha 25 de julio de 1.996, publicadas en el B.O.P. n° 208, de 29 de octubre de 1.996.

Las dirigidas a las ONGs en el campo de la Cooperación y Ayuda al Desarrollo, aprobada por el Ayuntamiento-Pleno de fecha 26 de septiembre de 1.996, publicadas en el B.O.P. n° 212, de 5 de noviembre de 1.996.

Las dirigidas a las Asociaciones Juveniles aprobadas por el Ayuntamiento-Pleno de fecha 5 de febrero de 1.998, publicadas en el B.O.P. n° 38, de 25 de febrero de 1.998.

Las dirigidas a las Asociaciones de Vecinos, aprobadas por el Ayuntamiento-Pleno de fecha 5 de marzo de 1.998, publicadas en el B.O.P. n° 97, de 25 de mayo de 1.998.

Las dirigidas a las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, pendiente de aprobación por el Pleno Municipal.

Además, las Juntas Municipales de Distritos tienen su convocatoria de Subvenciones que están dirigidas a todas las asociaciones de los distritos, indistintamente sean de un sector u otro.

LOS PROGRAMAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN

Los programas que enuncié al principio de la ponencia se encuadran en las Juntas Municipales de Distritos y en el Área de Bienestar Social.

Los denominados PROGRAMAS DE COOPERACIÓN SOCIAL, encuadrados en los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de las Juntas de Distritos están amparados en Ley de Servicios

Sociales de Andalucía, Ley 2/88, de 4 de abril, y en el Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios.

En el objetivo principal de este Programa es lograr la responsabilidad social en la satisfacción de las necesidades sociales, participando activamente en las tareas que lleva a cabo el Centro, este Programa de Cooperación Social ha de intentar implicar a tres sectores: Los propios afectados, la población en general, las estructuras sociales de la zona, mediante Proyectos de promoción de los Órganos formales de Participación antes enunciados, la Autoayuda, y el Voluntariado.

En relación con los **Órganos de Participación**.

Apoyando los cauces y órganos de participación en S.S. existentes en el ámbito del centro o promocionando su creación.

A través del apoyo (técnico y económico) a las organizaciones no gubernamentales

Coordinando la actuación social de la zona con las organizaciones no gubernamentales.

En relación con la **Autoayuda**.

Creando grupos en el propio Centro de S.S.

Fomentando la existencia de grupos externos al Centro, pero coordinados a través suya.

Apoyando a los grupos ya existentes.

En relación con el **Voluntariado**.

Integrándolos en las labores diseñadas previamente, en los distintos programas del Centro de S.S.

Relacionando Convenio-Programas de colaboración con entidades

que representen este Voluntariado.

FUNCIONES DEL ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL EN SU RELACIÓN NORMATIVA CON LAS JUNTAS MUNICIPALES DE DISTRITO

Además de la creación de los Consejo Sectoriales que se han expuesto en epígrafes anteriores, El Área de Bienestar tiene responsabilidad que le dicta la Disposición Adicional Quinta del Reglamento de Participación Ciudadana, por ser la que más explícitamente establece las funciones del Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas, determinando que es la responsable y encargada de la coordinación de los órganos de desconcentración y participación, jugando un papel fundamental de información, asesoramiento y control del funcionamiento de los mismos.

Además de éstas que se concretan y de las que se desprende de anteriores artículos, podemos entender que las funciones básicas del Área de Bienestar, a través de su Sección de Participación Ciudadana, son las siguientes:

FUNCIÓN TUTELAR

La competencia sobre la Participación Ciudadana que tiene la Delegación del Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas y como Presidencia Delegada de la Comisión Informativa, enunciada en los distintos Reglamentos citados de ROM y RPC, tiene la responsabilidad de la tutela en cuanto a resolución en primera instancia de cuestiones dudosas que surjan en la dinámica del proceso participativo y funcional, y así lo recoge los siguientes artículos:

Art. 84.4. (ROM) y Art. 7. (RPC) Sobre el régimen de debate del Ayuntamiento-Pleno. “Las asociaciones y entidades que se consideren privadas de su derecho a intervenir en un determinado asunto, después de haber agotado las posibilidades de hacerlo en la

forma habitual, podrán dirigirse a la Comisión Informativa de Participación Ciudadana.

Art. 36. (RPC) “Sobre las cuestiones no previstas en este Reglamento, la Comisión Informativa de Participación Ciudadana, y en su caso el Pleno, serán quienes dictaminen.”

Disposición Adicional Tercera (RPC). “ Para la resolución de las cuestiones no previstas o dudas de interpretación que puedan surgir en la aplicación de este Reglamento, dictaminará la Delegación de Participación Ciudadana y, en su caso, el Órgano de Gobierno Municipal que proceda”

Y, como expone la citada disposición Adicional Quinta del RPC, tutela en cuanto a asesoramiento y control del funcionamiento de los órganos.

En esta función específica de control funcional de los órganos es imprescindible la colaboración de las Juntas de Distrito, en donde, la figura del Secretario o Secretaria es fundamental para que dicho encargo normativo se realice adecuadamente.

La función de Coordinación Orgánica asignada al Área de Bienestar Social y Relaciones ciudadanas en el RPC, se articula en las siguientes Funciones:

FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN:

Como destaca la normativa expuesta en la distribución de la información que generan los Órganos Municipales de su competencia, son piezas fundamentales: las Junta Municipales de Distritos, por su situación territorial más cercana al ciudadano/a, y en estas la figura del Secretario/a tiene asignadas tareas específicas de distribución de la información generada, así como el Área de Bienestar Social tiene la obligación de canalizar esta información, según se recoge en el artículo siguiente:

Art. 4. (RPC) “ Las Federaciones de asociaciones de vecinos y otras federaciones, tendrán conocimiento de las Órdenes del Día de los Plenos de la Corporación. La Delegación de Participación Ciudadana canalizará esta información.”

El documento que recoge el Orden del Día del Ayuntamiento Pleno es enviado, por la Sección de Participación Ciudadana, a las Federaciones registradas en el Registro Municipal de Asociaciones y Entidades, así como a las Juntas Municipales de Distrito, con la antelación suficiente para que se pueda cumplir lo establecido en el artículo 5.3., sobre las 24 horas que disponen las entidades antes del Pleno Municipal para pedir autorización para intervenir en él.

También, como responsable del Registro Municipal de Asociaciones y Entidades, regulado en el Título IV artículos del 80 al 88 del RPC, emite informes sobre las asociaciones y entidades registradas.

La información del Registro ha de estar actualizada y enriquecida con la información que procede de las Juntas de Distritos. La información recogida servirá para que los informes y dictámenes antes aludidos, estén fundamentados en la información registral que aportan las asociaciones y la información sobre la dinámica participativa que desarrollan éstas en los Distritos.

El estudio cualitativo de la información permite determinar las propuestas que proceden de los Órganos Desconcentrados para posteriormente canalizarlas hacia las Áreas y Servicios de competencia. Este flujo de información interdepartamental debe de sostenerse sobre una Red Social de soporte informático conectando la Institución Pública con las Organizaciones de Ciudadanos/as.

FUNCIÓN DE ASESORAMIENTO A LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS:

También como se ha visto, asesoramiento en la interpretación y ejecución del ROM y del RPC, emitiendo informes y dictámenes sobre

la materia a instancia de los solicitantes que pueden ser las asociaciones, las Juntas de Distrito y las Áreas Municipales.

FUNCIÓN DE CONTROL DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS:

Tanto el referido Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga (ROM), como el Reglamento Municipal de Participación Ciudadana (RPC), obligan al Área de Bienestar Social a tener un conocimiento actualizado y pormenorizado del desarrollo de los Órganos Desconcentrados. Para esto es vital la colaboración de las Juntas Municipales de Distrito.

Es necesario, por tanto, detallar una serie de instrumentos que permitan con agilidad recoger la información y distribuirla, en primer lugar en soporte gráfico, pero previendo la implantación de equipos informáticos próximamente para contribuir a eficiencia deseada.

Estos instrumentos son:

1. Tablón de anuncio específico para Información sobre Participación Ciudadana, ubicados en las sedes de las Juntas Municipales de Distritos y en la del Área de Bienestar Social.
2. Planillas de recogida de información cuantificada de las Actas, principalmente sobre convocatorias y asistentes a los Órganos de participación establecidos. (Plenos Distritos, Consejos de Distritos, Comisiones de Trabajo, Consejos Sectoriales)
3. Hoja de Seguimiento de los acuerdos adoptados en los distintos Órganos.

Con la perspectiva de diseñar estos instrumentos para que puedan configurar un Programa Informático conectado en red entre las Áreas y las Juntas de Distrito sobre el Registro de Asociaciones y Entidades.

PRÓXIMOS PROGRAMAS

En la programación de la Sección de Participación Ciudadana recogida en el II PLAN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES, para los años 1.998-99, que finaliza este año, establece una serie de actuaciones que permiten prever programas futuros, cuyas líneas recogemos sucintamente, y entre ellas son las siguientes:

FORTALECER LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE PARTICIPACIÓN (JUNTAS DE DISTRITOS) CON MAS RECURSOS

PROMOCIONAR LOS CONSEJOS EN TODAS LAS ÁREAS MUNICIPALES

PROMOCIÓN DE CAMPOS NUEVOS DEL VOLUNTARIADO

MESA 2:

**ASPECTOS JURÍDICOS Y
ÉTICOS DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Aspectos jurídicos y éticos de la participación social
(Rafael Barranco Vela)

**La participación social en los servicios públicos
desde la perspectiva del Trabajo Social**
(Damián Salcedo Megales)

**I Encuentro de ciudades europeas sobre
participación social en el siglo XXI**
(M^a Luisa Balaguer Callejón)

**Aspectos jurídicos y éticos de la participación social:
Economía y participación**
(Ángel Sánchez Blanco)

ASPECTOS JURÍDICOS Y ÉTICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Rafael Barranco Vela

Catedrático de Derecho Administrativo EUTS Granada
Magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia

En la Mesa Redonda se van a exponer aspectos jurídicos relacionados con el Bienestar Social: La Economía, la Seguridad, La Mujer y la perspectiva Ética del Trabajo Social.

Vamos a ver qué dificultad encierra hablar de participación.

La participación es un término que se utiliza desde la perspectiva jurídica tanto para legitimar el sistema como para atacar el sistema. Si nos acercamos al reciente sistema público de servicios sociales y también al aspecto de la administración, vemos que hay una creciente participación del ciudadano en los asuntos que afectan a la administración.

Alfonso Pérez Moreno hablaba de la crisis de la participación. Tras la Consitucion se había producido un desconcierto en torno al tema de la participación que podía ser motivo de crisis en la misma. Podría haberse entrado en una politización de la participación, atrofiando el concepto una vez convertidas las reivindicaciones de los 70 en praxis diaria con la llegada de la democracia. Sin embargo en los 90 ha habido un boom normativo en torno al tema: consejos de todo tipo.

¿A qué se debe el interés de la admon por este auge de la participación? No es que no halla obligación de promocionar la misma. ¿Realmente se produce la participación o es una forma de legitimar el sistema con una presencia minoritaria de colectivos sociales y marginales y con un coste mínimo para la admon?

Es necesario preocuparse de la contraparte, ¿de la euforia de la participación a la fobia de la misma? ¿Hay gente que tiene dificultad de acceder a estas fórmulas de participación? Existe también el derecho a no participar.

Autores como García Pelayo decían que hay términos que en un momento histórico determinado las ideologías lo hacen suyo y lo usan normalmente. El término participación constituye una ideología política jurídica concreta cuya pretensión es sustituir el principio del interés general.

En definitiva estamos ante un tema que está presente en la vida administrativa pero que no es sólo un concepto para legitimar el sistema sino que es un principio necesario en la decisión y en la resolución y actos administrativos.

Por último habría que decir que indudablemente desde el punto de vista formal se ha avanzado en estos temas. Pero tampoco podemos dejar ese transfondo en el cuál hay muchos ciudadanos que no quieren participar. ¿No había algo de esto en el mayo del 68? ¿No había necesidad de superar ese sistema formal? Podemos encontrarnos en una situación en la que pomposamente llamamos al ciudadano soberano cuando éste sólo se siente súbdito? Solo alguien que cada cuatro años es llamado a votar. Esto es un problema grave porque además hay cada vez más un mayor abstencionismo.

En definitiva creo que la participación no sólo es consentimiento, información, asesoramiento, el único cauce que te suelen permitir los consejos y sistemas de participación institucionalizados, sino que debe ser decisión y control. Esto es una aspiración justa y legítima y algo se ha avanzado en este sentido.

En un mundo tecnológico como el de hoy se articulan cauces de participación tecnológica que articulados por otras vías serían mucho más costosos, aún con todos los peligros que tiene esta revolución tecnológica. Este va a ser un cauce que puede revolucionar la participación del ciudadano y de la sociedad civil. Buena muestra de ello es la página web de los organizadores de este Encuentro.

Entrando en el aspecto jurídico añadir que aludimos a la Constitución necesariamente. La participación no sólo es una cuestión de derechos, de derechos subjetivos y exigibles por el ciudadano. Ello no es suficiente. Nuestra Constitución pone énfasis en la participación, siendo ella una C. Joven que surge en un momento histórico de consenso y pluralismo. La participación es concretar el pluralismo, si no es así ¿para qué queremos la participación? Hay que señalar el artículo 6 que habla del pluralismo y del artículo 9 que expone que los poderes públicos deberán promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política económica, cultural y social.

No estamos ante un mero principio sino ante un mandato y una obligación a los poderes públicos, es decir a los tres poderes, de facilitar y hacer efectiva la participación.

Evidentemente se está señalando la vida política, económica, cultural y social, no hay una referencia expresa a la vida administrativa, por más que vemos que estas referencias si existen en la Constitución. El desarrollo de estos aspectos lo podemos encontrar en multitud de leyes:

- Ley del referendum.
- Ley orgánica de la educación, de reforma universitaria
- Las leyes que han desarrollado por ejemplo aspectos de bienes como las aguas
- Leyes de servicios sociales...etc

Me gustaría señalar especialmente en la Consitución:

-El principio de audiencia del interesado(artículo 105, apartado c) que supone una cuestión muy importante en el día a día de los ciudadanos.

-Participación de la juventud (artículo 48). Es una opción que no implica un menoscabo de otros sectores sino que siendo sabia la constitución pretende con ello legitimar el propio sistema, que los jóvenes tengan la oportunidad de participar y estén a favor del sistema.

-Participación en la Seguridad Social(129).

-Posibilidad de participación del ciudadano en la Justicia (125) que dio lugar a la Ley del Jurado 5/85 del 22 mayo sobre la institución del jurado. Es muy positivo que el ciudadano participe en este campo. Con ello la participación del ciudadano no es política o representativa sino que está puramente en su condición de ciudadano. Esta participación es un derecho y deber, previendo medidas coercitivas por no participar. Ello es importante porque entre los muchos efectos perversos que tiene una dictadura es ese ámbito de proteccionismo que desvincula al ciudadano y que destruye el tejido social. El ciudadano no se siente responsable. Aunque el derecho a participar implica también el derecho a no paticipar, en algunos campos es necesario que la

participación esté articulada como derecho y deber para dar mayor protagonismo y responsabilidad real y directa al ciudadano Contribuir es participar al sistema financiero.

Sobre el aspecto administrativo de la participación, señalamos que existen distintos tipos de participación:

-Participación Interna, relaciones internas de la administración(funcionariado...)

-Externa, que es la que más nos interesa.

-Interorgánica, la cuál no afecta de manera directa al ciudadano

Se ha avanzado dentro del ámbito de las relaciones del ciudadano con la administración pública, y especialmente en el ámbito procedimental. La ley 30/92 reformada recientemente en la ley 4/99 ha supuesto un avance importante en la concreción de los derechos constitucionales de acceso a los archivos y documentos, de información, de participación en general que por otra parte vemos que son vulnerados desde el punto de vista desde las fuerzas políticas. No es un problema de la legislación por tanto sino más bien de cultura, educación y actitudes. La información es participación.

Hay muchos procedimientos concretos que están revolucionando el concepto de administración como puede ser el arbitraje en el mundo laboral y que se está empezando a aplicar en otros ámbitos. La resolución convencional, pactada de procedimientos administrativos, la conciliación, la mediación de la administración ...son formas y procedimientos de particulares y de intereses particulares que pueden llevar aparejados formas de interés general.

Otros ámbitos de participación como es el profesional, ya estaban en nuestras leyes procesales. Hasta el año 87 no había una normativa clara a este respecto.

Hay otras facetas que están todavía por explotar como es el derecho de petición de los ciudadanos, de hecho poco usado por los ciudadanos ante la admon.

La admon en el mundo de los principios que afectan al ciudadano ha ido ampliando las garantías de los mismos frente a la actuación administrativa.

Sin embargo la transparencia, la eficacia y la participación están aún por desarrollar y que todas éstas junto a las garantías anteriores deberían constituir un soporte de cuatro bandas ante los ciudadanos. En estos tres pilares se ha avanzado mucho menos.

El ámbito local de la acción participativa de la admon y dirigido a la acción social y al bienestar social. He visto que en el resto del programa se toca profundamente estos temas y por ello no voy a entrar excesivamente en ellos. Es tan cierto que el marco idóneo para la prestación de los servicios sociales es el marco más cercano al ciudadano como es el local. Aunque meter en un mismo saco, con pequeños matices en función del número de habitantes, las mismas competencias sin tener en cuenta el ámbito y características del municipio es un disparate. Ni la dictadura fue capaz de disminuir el número de municipios tan inmenso que tenemos. Muchos de ellos sin posibilidades financieras. Plantear en grandes áreas metropolitanas la participación y la cercanía es una utopía.

La financiación en el ámbito municipal en el campo de los servicios sociales. La financiación en los municipios es para no dormir. Hay municipios que deben el 40% de su presupuesto. El problema no es tanto la mala gestión como un problema de financiación. El problema del municipio no es que no tenga competencias sino que son delegadas. En servicios sociales tenemos un problema llamado principalismo. Nos encontramos con unas normas que eran necesarias y ésta es su virtualidad, pero técnicamente son bastante deficientes. No vuelva a resaltar los principios constitucionales sino regule y desarrolle los mismos. Hay una falta de concreción al respecto. Ha habido una mala regulación con respecto a los derechos de usuarios. Se mezclan conceptos indistintamente: usuarios, personas, ciudadanos, interesados...

La participación va generándose en el desarrollo normativo. A veces esta contaminación del principalismo llega a grados tales como que

el propio Instituto Andaluz de Servicios Sociales que es un órgano gestor, no es un órgano de asesoramiento o participación, recoge la participación de los usuarios al principio de su articulado y luego cuando habla de la composición resulta que no hay ningún usuario. No es un órgano de participación y por tanto no hace falta recogerlo. Refiriéndome a los usuarios:

-En el ámbito de los servicios sociales estamos en un ámbito de exclusión social. Por tanto los parámetros de participación no pueden ser los mismos con respecto a otros usuarios-ciudadanos plenamente integrados. En relación al Consejo Andaluz de Servicios Sociales habría que matizar que dentro de sus 44 representantes, 35 son de la administración y usuarios designados por las organizaciones sólo habría 5. Hoy día aunque se está reformando, la representación puramente de usuarios no llegaría al 10%.

Los catalanes tienen un Consejo en todos los centros de servicios sociales para que haya participación de los usuarios en los mismos.

**LA PARTICIPACIÓN SOCIAL
EN LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DESDE LA
PERSPECTIVA DEL
TRABAJO SOCIAL**

Damián Salcedo Megales
Catedrático de Ética del trabajo social
Universidad de Granada

1. EL COMPROMISO DEL TRABAJO SOCIAL CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS

Cuando se echa un vistazo a la reflexión ética generada por las profesiones, la impresión que se tiene es que éstas ajustan sus compromisos morales con sus realidades prácticas -a veces al punto de que más bien parecen estar haciendo de la necesidad virtud. No sucede así con el trabajo social. Desde los años 50 han sido muchos los autores que han mostrado su sorpresa ante el hecho de que la profesión del trabajo social manifestara compromisos morales que luego le era difícil poner en práctica en el ejercicio profesional. Tal fenómeno tiene un aspecto agradable, pero otro desagradable. El aspecto agradable es el comprensible orgullo profesional de poseer una alta conciencia moral y una posición que permite la crítica de una realidad que suele ser casi siempre insatisfactoria. El aspecto desagradable es la no menos comprensible angustia -e, incluso, nihilismo- con la que los profesionales viven las realidades del ejercicio de la profesión.

Este mismo fenómeno se está repitiendo en torno al concepto de participación en la organización de los servicios sociales. La realidad de este concepto se inscribe dentro de las líneas de reforma de la administración pública que se pusieron en marcha al inicio de los años 80. Se pretendía hacer una administración más eficiente introduciendo una «cultura empresarial» en la gestión pública y se pretendió hacerlo redefiniendo el papel del ciudadano como «consumidor con derechos» frente a la administración para así defenderlo de los abusos del corporativismo burocrático y profesional. En este contexto se consideró que la participación de los administrados podía ser un principio clave para limitar el poder de la organización administrativa y para obligarla a ser más sensible a las necesidades reales de los ciudadanos. Por este medio, se consideraba que el resultado final sería también un servicio más eficiente para éstos.

Muy pronto la reflexión ética del trabajo social elaboró su contrapro-

puesta sobre el concepto de participación y desde mediados de los años 80 se ha ido desarrollando un debate que sólo a medias coincide con el anterior. Sólo a medias, porque ciertamente comparte con aquél la necesidad de la reforma de la administración y coincide con él en que la participación es tanto una necesidad como un derecho de los ciudadanos. Pero se contraponen al modo en que se está planteando por cuanto el trabajo social sostiene que los principios claves de la participación han de ser los de colaboración (*partnership*) y potenciación (*empowerment*). Ambos principios presentan exigencias muy radicales a la reorganización de los servicios públicos; tanto que implicarían transformaciones que hoy por hoy parecen estar fuera del alcance del espíritu real de las reformas que se están realizando.

De este modo, parece que el compromiso moral de la profesión con el principio de participación, de nuevo, está creando una fractura entre las ideas y las realidades del ejercicio profesional del trabajo social. Trataré de explicar las diferencias entre ambos sentidos de participación en lo que sigue.

2. LA PARTICIPACIÓN SEGÚN EL TRABAJO SOCIAL Y SEGÚN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los principios de colaboración (*partnership*) y potenciación (*empowerment*) que defiende el trabajo social son parte de una concepción crítica de la sociedad y de lo que se requiere para su mejora o, mejor, para su transformación. El punto de partida de esta concepción consiste en el reconocimiento de que la sociedad está estructurada con grandes diferencias de expectativas y oportunidades. Pero las líneas que marcan esas diferencias no son primariamente económicas, sino de edad, de capacidad, de salud, de religión, de género, de orientación sexual o de cultura. La diferencia, por tanto, entre los grupos sociales con oportunidades y acceso a los bienes y los grupos sociales que tienen sus oportunidades disminuidas es una diferencia de poder que se considera injusta en razón de que se funda en discriminaciones como las mencionadas que no justifican dicha

desigualdad. Se crítica, entonces, la labor de los servicios sociales que se centra en la atención de las necesidades y no en los derechos de los usuarios; y se considera que tal labor tiende más que a otra cosa al control de los usuarios y a la colaboración en el mantenimiento de dicha desigualdad injusta. En contra de esto, el trabajo social propone unos servicios sociales que no sean opresivos y se compromete con una práctica antiopresiva en la que la última palabra siempre la tengan los usuarios y sus reivindicaciones frente a un sistema injusto.

Aquí es donde entran los principios de colaboración y de potenciación. El principio de colaboración se refiere específicamente a las relaciones del trabajador social con el usuario. A lo que este principio obliga es a que el profesional trate siempre como un igual al usuario, a evaluar conjuntamente con él sus problemas y necesidades, del mismo modo que las posibles soluciones y cursos de acción. Por tanto, el principio de colaboración compromete a no tratar nunca de actuar en nombre del usuario, sino a dejar siempre que sean las decisiones de éste las que orienten el proceso de ayuda. En cambio, el principio de potenciación actúa como un principio regulador de toda la práctica del trabajador social obligándolo a ser consciente de la opresión estructural del sistema social, a ser sensible a la experiencia individual y colectiva de la opresión que tienen los grupos discriminados y a tratar de cambiarla organizando la acción colectiva de éstos.

Un concepto central a ambos principios es el de control. Tanto desde el punto de vista de la colaboración en el proceso de ayuda como del trabajo social de potenciación, el objetivo es que los individuos, las familias o los colectivos consigan una mayor capacidad para controlar sus circunstancias y lograr sus objetivos, de forma que amplíen sus oportunidades y su calidad de vida. En el caso de los usuarios de los servicios sociales ello es sinónimo de conseguir mayor poder en la toma de decisiones tanto de los profesionales como de las propias instituciones que les afectan, dejando así de ser sujetos pasivos de la estructura burocrático-profesional. Por esta razón, el primer objetivo del trabajo social antiopresivo consiste en lograr que a los usuarios de los servicios sociales se les reconozcan sus derechos a que se les escuche, a participar, a elegir, a definir problemas, objetivos y recursos. De este modo, tendencialmente, el trabajo social antiopresivo aboga

por una transformación radical de las estructuras sociales desiguales de distribución de poder, incluyendo a las propias estructuras administrativas de los servicios sociales.

Si esto es lo que entiende el trabajo social por participación, entonces cuando los reformadores de la administración pública hablan de la participación del ciudadano en los servicios públicos parecen estar pensando ciertamente en otra cosa. Aunque también hablan de acceso a la información y de acceso a los procesos de toma de decisiones, a las garantías de los procedimientos de reclamación y muchas veces de participación ciudadana en la evaluación y planificación de los programas sociales, parece siempre sobrentenderse que se trata de participación dentro de estructuras dadas que ya fijan los temas de los que se discute, los procedimientos de discusión, los límites sobre lo que se puede discutir. En particular se sigue asignando a la burocracia profesional de los servicios sociales la definición de las necesidades individuales y familiares; pero, sobre todo, se sigue actuando dentro del marco fijo de la política social gubernamental que asigna según sus criterios los recursos disponibles. Nunca se habla de los derechos de los grupos oprimidos y nunca se atiende a las necesidades expresadas por éstos. Lo importante desde el punto de vista de la burocracia profesional de los servicios sociales es obtener más recursos para su gestión y presentarse ante el poder político como gestores eficaces de estos recursos. Tanto éste como aquélla presuponen -falsamente- que existe un consenso entre los usuarios y la política institucional y así que no hay puntos de vista divergentes ni conflictos con su autoridad benevolente. La conclusión es, entonces, que cualquier idea que ponga en cuestión las estructuras desiguales de distribución del poder es o bien impensable o, simplemente, rechazada como un izquierdismo infantil.

Algunas de las características de esta forma de entender la participación de los usuarios en los servicios sociales ya las empezamos a conocer:

- 1) Se consulta a los usuarios sobre aspectos menores de los asuntos, dejando la decisión sobre lo esencial en manos de la administración o de los profesionales.

- 2) O bien, se organizan debates con representantes de los usuarios elegidos por la propia administración.
- 3) O bien se debate con los representantes de los usuarios, pero sin que se tomen acuerdos o sin que los acuerdos sean vinculantes.
- 4) O bien se debate con los representantes pero considerando que sus opiniones son interesadas y que no valen mucho.
- 5) O bien se debate con los usuarios, pero dentro de los límites ya establecidos y utilizando jergas y procedimientos técnicos difíciles de entender, con la finalidad de intimidar e inhibir a los usuarios.

Todas estas formas son modos de «gestionar» la participación de los usuarios, las cuales están destinadas a preservar el poder de la burocracia profesional de los servicios públicos y que, por una parte, llevan implícitas una voluntad de impedir que se ejerza el derecho ciudadano a decidir sobre lo público; y, por otra, tienen por resultado una manipulación de los ciudadanos. Así, la participación está verdaderamente siendo utilizada para encubrir y preservar una desigualdad de poder entre la burocracia profesional de los servicios sociales y los usuarios de los mismos. Si pensamos que estos ciudadanos ya son muy vulnerables por otros factores sociales, realmente esta práctica implica una nueva forma de desposesión y opresión. Mientras que los ciudadanos a los que nos va bien en la sociedad también podemos controlar los servicios que nos presta la administración -o bien pagamos a otras personas para que lo hagan por nosotros-, a los que no les va tan bien se les está ofreciendo no derechos, sino participación.

3. LA FRACTURA ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL ANTIOPRESIVO

Mientras que los trabajadores sociales se comprometen con los

principios de colaboración y de potenciación que marcan las pautas de un ejercicio profesional antiopresivo, ellos tienen que trabajar dentro de estructuras jurídicas y organizativas que limitan la participación real de los usuarios. Así es como en su propia práctica sentirán la confrontación entre el concepto radical de participación con el que ellos están comprometidos y el que permite la reforma política de la administración social. Como señalé al principio, el resultado previsible de esto es que se produzca una fractura entre una teoría cada vez más crítica y una práctica que por no poder realizar esa teoría dejará caer sobre los profesionales dilemas, estrés, ansiedad y nihilismo. Algunas fuentes de estrés ya se pueden identificar. Por ejemplo, las que afectan al propio propósito del trabajo social que se realiza dentro de la administración pública: ¿debe el profesional asistir y proteger, defender los derechos de los usuarios y dar prioridad a los puntos de vista de éstos? ¿O debe minimizar riesgos, controlar y centrarse en las necesidades definidas? O bien, las que se derivan de un conflicto de roles: ¿qué debe tener prioridad los deberes institucionales y los procedimientos burocráticos, o bien la responsabilidad del trabajador social hacia su cliente y la capacidad creativa del profesional en el proceso de ayuda? Y, finalmente, una fuente de dilemas y ansiedades constantes lo constituye el hecho de que prácticamente en cada caso habrá que decidir a quién dar la palabra última: ¿al compromiso profesional y al usuario, o bien a la ley y a la institución?

Cualquier manual sobre cómo manejar el estrés en las organizaciones les dirá que hay que hacer autoanálisis para reducir los problemas emocionales que provocan la ansiedad. Yo, sin embargo, creo que también es justo embarcarse en la acción política para transformar las estructuras jurídicas y organizativas que son causa de los contextos de estrés profesional.

**I ENCUENTRO DE CIUDADES
EUROPEAS SOBRE
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN
EL SIGLO XXI**

María Luisa Balaguer Callejón
Profesora titular de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho de Málaga

Los movimientos asociativos de participación social tienen lugar en Europa a partir de la segunda Guerra Mundial, y están estrechamente ligados al surgimiento de los Estados Sociales de Derecho.

Terminada la segunda Guerra Mundial, los Estados Europeos democráticos, (Italia, Alemania), constitucionalizan ciertos derechos civiles, para cuyo ejercicio es necesario crear instrumentos de participación social y política. A ello contribuyen, de una parte, los movimientos asociativos, que extienden su actuación en el ámbito social.

En España, los movimientos asociativos están ausentes por obvias razones de consideración política. Hasta 1964 no se crea en nuestro ordenamiento una ley de Asociaciones, la Ley 191/64, de 24 de diciembre. Es una Ley muy breve, más limitativa del derecho, y que en la práctica se encontraba además limitada por la normativa de orden público, que hacía inviable su ejercicio.

La aprobación de la Constitución Española supone en ese sentido un punto nuevo de partida para el derecho de participación, en la medida en que en su art. 22 se reconoce el derecho de asociación, sin más exigencia que la registral, y a los meros efectos de publicidad. Esta nueva situación permite la articulación de la participación social a través de instrumentos eficaces de actuación.

Por lo que respecta a la articulación entre la participación política y los poderes del Estado, es importante distinguir cómo la mayoría de la actividad social se despliega en torno al poder ejecutivo. La participación social en los otros dos poderes no está articulada, en el poder legislativo la participación solamente tiene lugar a través de los grupos de presión, y en el poder judicial no existe articulación social respecto de esa participación, que se limita al Jurado.

La dinamización de la participación social en los asuntos públicos, se puede potenciar desde el mismo Estado, cuando ese favorece determinadas políticas de los gobernantes. A veces incluso el programa político de un partido contiene importantes elementos de desarrollo en relación con la participación de los grupos sociales. En ese sentido

se pueden distinguir diferentes actuaciones:

- Dinamización de los grupos sociales.
- Tutela de determinadas asociaciones mediante convenios de colaboración para el fomento de la actividad social de participación.
- Institucionalización de subvenciones para ONGs y colectivos sociales que sirven a los fines del Estado.

La pluralidad de la participación social y política, se estructura desde la finalidad de cada una de las Asociaciones. Desde esa posición podemos distinguir a los movimientos asociativos en función de:

1. La ideología.
2. La defensa del territorio.
3. Los intereses sectoriales.
4. La condición personal o colectiva. (Etnia, género, edad, sexo).

Como conclusión final de esta reflexión, se puede decir que hay una relación estrecha entre el modelo de Estado y el modelo de participación social. Y que el modelo de Estado social permite y facilita el desarrollo de las políticas de participación social, en tanto que el Estado Liberal las niega y las dificulta.

**ASPECTOS JURÍDICOS Y
ÉTICOS DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL:
ECONOMÍA Y
PARTICIPACIÓN**

Ángel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Málaga

**ASPECTOS JURÍDICOS Y ÉTICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL:
ECONOMÍA Y PARTICIPACIÓN.**

- I.- La premisa constitucional de libre iniciativa económica privada.
- II.- La iniciativa pública en la Economía y su integración en la premisa de competitividad del Tratado de la Unión Europea.
- III.- Anualidad de los Presupuestos Generales del Estado e interanualidad de la Programación Económica.
- IV.- La Procedimentalización institucional de la Programación Económica como previsión constitucional y exigencia requerida para la acción pública en la Economía.
- V.- La neutralización fáctica de la Programación Económica General por el intemperante imperativo de los “hechos diferenciales” de las Comunidades Autónomas con mayor capacidad de creación de conflictos institucionales, políticos y sociales.
- VI.- Los Comités y Consejos Económicos y Sociales como expresión de normalidad en la programación de la economía mixta y como técnica de articulación procedimental de la participación social en la Programación Socioeconómica General.

I.-La premisa constitucional de libre iniciativa económica privada.

-El Artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y garantiza la posibilidad de activa inserción de los ciudadanos en el proceso productivo, vinculando a los Poderes Públicos a su garantía y a la defensa de la productividad.

II.-La iniciativa pública en la economía y su integración en la premisa de competitividad del Tratado de la Unión Europea.

-El artículo 128.2 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, pero su ejercicio tiene que ser integrado en las normas sobre competencia del Tratado de la Unión Europea, artículos 85-90.

III.-La libre iniciativa económica privada y el sometimiento de la actividad pública a la regla de libre competencia deben contribuir a garantizar un sistema económico cuya dinámica radica en la propia sociedad, con el efecto de una economía participada y corresponsabilizada por sus miembros.

IV.-A la efectiva aplicación de las reglas de iniciativa económica y de libre competencia en el ejercicio de las actividades económicas se oponen obstáculos históricos vinculados al absolutismo y a malformaciones autoritarias que han obligado a acuñar en el Derecho administrativo español el concepto de “fomento”, que ha implicado que los Poderes Públicos hayan tenido que contribuir al desarrollo de iniciativas que eviten las dificultades objetivas que han existido y existen para el desarrollo de la iniciativa económica privada.

V.-Iniciativas públicas en el ámbito financiero, en el ámbito industrial, en el de los transportes, de la energía, o en el de las comunicaciones ... son parte de nuestra historia, pretendiendo suplir la carencia de iniciativa económica privada. En clave histórica, la fundación pública de las Cajas de Ahorro, y el conjunto de empresas públicas privatizadas en el último decenio o, en estos momentos, en proceso de privatización, permiten apreciar la importante presencia pública en la economía y la necesaria reconversión de la posición del sector público en ella.

VI.-El principio de participación social ha regido la reconversión de las entidades económicas de origen público que se han sustraído a los procesos de privatización. Caso de las Cajas de Ahorro, mediante la Ley de Organos Rectores de Cajas de Ahorro de 1985.

VII.-La crisis que en el sector productivo han provocado las nuevas tecnologías han provocado el fenómeno del paro estructural en la economía y la necesidad de reactivar la acción de los Poderes Públicos en el ámbito económico, bien mediante la generación de nuevas iniciativas económicas o bien mediante la respuesta desde alternativas del sistema de seguridad social.

VIII.-El activo posicionamiento de los Poderes Públicos en el ámbito económico requiere integrar el dato de la descentralización política y la necesidad de utilizar procedimientos de elaboración de las decisiones económicas públicas, participadas y corresponsabilizadas.

IX.-La constitución española conjuga con acierto la Anualidad de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134) y la interanualidad de la Programación Económica (art. 131), con la voluntad de garantizar la participación de las Comunidades Autónomas, de los municipios que las integran, y de las organizaciones empresariales y sindicales, en los procesos de decisión de gasto público del conjunto institucional del Estado.

X.-La Procedimentalización institucional de la Programación Económica, como previsión constitucional y exigencia requerida para la acción pública en la economía, tiene el complemento de los Comités y Consejos Económicos y Sociales que, mediante la integración en sus seno de representantes empresariales, sindicales y de entidades socioeconómicas y expertos, son expresión de normalidad en la programación de la economía mixta y, en sus distintos ámbitos territoriales, materializan la articulación procedimental de la participación social en la Programación Socioeconómica General.

Nota:

A efectos de una más detenida consideración de las ideas expuestas, remito a la monografía: El Sistema Económico de la Constitución Española (participación institucional de las Autonomías territoriales y dinámica social en la economía) , Edit. Civitas, Madrid 1992, ISBN 84-470-0045-1-

MESA 3:

**TERCER SECTOR EN EL
DESARROLLO
COMUNITARIO**

Tercer sector en el desarrollo comunitario

(Tomás Albérich Nistal)

Retos, preguntas del asociacionismo, tercer sector

(Tomás R. Villasante)

Cooperativismo y desarrollo comunitario

(Ana Rosa Lorenzo Vila)

Exclusión social, inserción sociolaboral y tercer sistema

(Carlos Trías Pinto)

Impresiones de/desde/en los movimientos sociales

(Fernando de la Riva)

Documentos de Trabajo Social

DTS

**TERCER SECTOR EN EL
DESARROLLO
COMUNITARIO**

Tomás Albérich Nistal
Doctor en Sociología
Universidad Complutense de Madrid

1. ASOCIACIONES Y TERCER SECTOR.

2. LOS RETOS DE LAS ASOCIACIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN DEL TERCER SECTOR: PROPUESTAS PARA LA INNOVACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIUDADANAS.

1. ASOCIACIONES Y TERCER SECTOR

Las asociaciones y los movimientos sociales nacen como respuesta a las contradicciones que existen en el sistema social, como reacción a los choques entre diferentes fuerzas que tienen reivindicaciones o intereses contrapuestos. Estas contradicciones se pueden agrupar en tres marcos generales:

- Las relativas al mundo de la **producción**: choque entre el Estado y el Mercado, y las que se derivan de las contradicciones internas del propio Mercado (enfrentamiento entre clases sociales), de carácter netamente económico. De ellas nació el movimiento obrero y los movimientos a favor de un reparto más justo de la riqueza (conseguir un Estado redistribuidor de la riqueza).

- Las fracturas relativas a la relación con el espacio, al **hábitat**: ecológica (también en parte la racial, étnica, nacionalismos). De la que surgen los movimientos ecologistas, ciudadanos, pluriculturales,...

- Las fracturas de **socialización**: Género (Sexual), Edad (Generacional), Cultural..., se mueven en el marco de la contradicción entre más democracia/derechos humanos frente a más desigualdad/falta de derechos.

En estos tres marcos principales podemos encontrar así ocho tipos de contradicciones: Ecológica, de Género, Generacional, Racial, Económica (entre clases sociales), Cultural, Espacial/Territorial y Vital.

Hay movimientos sociales cuyo objetivo es sólo en principio la defensa de uno de los componentes de la contradicción (defensa de los trabajadores, defensa de las mujeres,...), y movimientos sociales que se plantean la superación de las contradicciones mediante la colaboración entre sectores enfrentados, su cooperación o al menos la no agresión (pacifistas, «pactistas», movimientos sociopolíticos...). Y, finalmente, recordar que los hay que nacen como respuesta al surgimiento de otros movimientos o antimovimientos (racismo/antirracismo, derecho al aborto/movimientos «provida»,...).

Las sociedades modernas se han configurado en base a dos fuerzas principales que las vertebran: el Estado, mundo de lo político-partidista, y el Mercado, mundo del capital y del intercambio comercial. El Príncipe y el Mercader, en palabras de **Marc Nerfin** (1). Pero la complejidad social no se puede entender sólo desde una visión bipolar: no todo es Estado o Mercado, ni los problemas sociales se derivan sólo de las contradicciones entre el Estado y el Mercado. Tampoco las alternativas sociales pasan sólo por un polo estatalista (representado tradicionalmente por las fuerzas de la izquierda) y el polo liberal-capitalista (de los movimientos conservadores). Como hemos visto, las contradicciones sociales no se pueden reducir al marco económico.

El tercer sector está configurado por los elementos que no encuentran cabida en ninguno de los dos citados y que apuestan por otro tipo de soluciones, no reducibles a más estado o más mercado, ni tampoco a soluciones intermedias (economías mixtas, mucho mercado con protección estatal, etc.). Estos elementos que no encuentran solución en las propuestas de más o menos estatalización provienen sobre todo de las contradicciones relativas al marco del hábitat y al de la socialización y se pueden agrupar en dos tipos de corrientes sociales relativamente modernas: las derivadas de las relaciones con el espacio y unos recursos escasos, y las derivadas de las relaciones personales en la vida cotidiana.

En nuestras sociedades, los problemas de carácter ecológico (respeto a la naturaleza), y los problemas de libertad individual (respeto al otro, respeto a las minorías, a las diferencias de cultura, de sexo, de etnias,...) no son resueltos simplemente con más poder para las administraciones públicas (más Estado) o más poder para el Mercado. Tanto en sociedades de gran poder del Estado como en las de gran «libertad de mercado» han persistido los problemas de contaminación, degradación ambiental, y los derivados de falta de derechos de las mujeres, de las minorías, libertad de opción sexual, etc. que nos llevan a aspectos de la misma esencia del sistema democrático: más o menos derechos humanos, respeto a la libertad individual y colectiva, etc. y más o menos derechos de los «no humanos» (mundo animal, naturaleza, próximas generaciones,...).

El Tercer Sector incluye por tanto *todo* lo que no pertenece al primero (Estado, administraciones públicas, partidos políticos,...), ni al segundo (sociedades mercantiles de todo tipo/entidades con ánimo de lucro): movimientos sociales, asociaciones, sindicatos, organizaciones no lucrativas (ONL), fundaciones, ONG, etc.⁽²⁾

Naturalmente, en la sociedad actual las organizaciones de los tres sectores están entremezcladas y son interdependientes entre sí. A veces no se sabe muy bien donde termina un sector y donde empieza otro, o donde ubicar a algunas de estas organizaciones, como, por ejemplo, las cajas de ahorro, los colegios profesionales, las iglesias, fundaciones creadas por empresas, etc. Indicar «sin ánimo de lucro» no es decir mucho.

Uno de los problemas a plantearse desde las asociaciones y movimientos sociales es cómo actuar para reforzar el tercer sector:

- qué tipo de organizaciones crear,
- **qué tipo de relaciones mantener con el resto del tercer sector** (organizaciones no lucrativas, fundaciones ...),
- **y qué relaciones tener con el Estado y el Mercado.**

A clarificar estas preguntas se dedicarán las próximas páginas.

El Desarrollo Local

El desarrollo comunitario o, mejor dicho, el desarrollo global de una comunidad concreta (ya sea a nivel local o regional) va a depender en buena medida de las relaciones que se den entre los tres sectores.

No puede haber desarrollo si no existe un Estado fuerte, redistribuidor de la riqueza, que asegure la igualdad de acceso a los servicios públicos básicos (sanidad, educación,...) y que proteja a los que llegan a la sociedad con menos recursos (desigualdad de partida).

No puede haber desarrollo si no existe un grado suficiente de libertad individual y de posibilidades de desarrollo económico con un cierto grado de competencia (económica, de ideas, de movilidad social).

Pero tampoco puede haber desarrollo de la comunidad si no hay una sociedad civil fuerte, participativa y organizada colectivamente que asegure la democratización del Estado y del Mercado. Sindicatos, asociaciones de consumidores, de vecinos, culturales, de medio ambiente, de solidaridad ... fuertes y vertebrados son la mejor garantía hoy para que exista un desarrollo integral y sostenible. Sostenible ecológica, económica y socialmente. Con incremento de la desigualdad y la marginación social no puede haber desarrollo sostenible en el medio y largo plazo.

Un cierto grado de competencia puede ser un factor necesario de desarrollo social, siempre y cuando haya instituciones (públicas y sociales) que aseguren que la cooperación es un valor y un factor de desarrollo más importante (lo que no ocurre cuando se defiende la competitividad como un bien absoluto o los oligopolios). También en economía reputados pensadores y algunos dirigentes empresariales han señalado la importancia del valor de la cooperación, de la democracia y de la participación como formas de asegurar el crecimiento (**Amartya Sen** -premio Nobel...).

Para que exista desarrollo local es necesaria la colaboración de los tres sectores en los procesos de desarrollo de cada comunidad y también buscar fórmulas de colaboración en la gestión que permitan desarrollar programas integrales. Por eso más que desarrollar los procesos conocidos como “partenariado», colaboración del sector público y del privado, considero que podemos apostar por fórmulas de **«tetranariado»: colaboración sinérgica de:**

- entes privados (empresas, bancos, etc. de cada localidad),
- entes públicos (diferentes administraciones públicas, universidades,...),
- entes sociales (asociaciones, sindicatos,...),
- y ciudadanos y usuarios, profesionales,... que a nivel individual y como “usuarios” de la ciudad quieran colaborar voluntariamente mediante mecanismos de participación directa.

En cada comunidad concreta es el gobierno municipal el que puede jugar un papel de coordinación de estos sectores, ya que son los

ayuntamientos casi la única institución que en un territorio concreto pueden conocer todas las entidades y actores que pueden participar en estos procesos (desarrollando la idea del ayuntamiento relacional).

Qué asociaciones y movimientos sociales

Las asociaciones surgen las más de las veces como cristalización de un movimiento social. El mundo asociativo es plural y diverso y cada vez más, tanto como los movimientos sociales que surgen de las contradicciones citadas y que dan lugar a diferentes asociaciones: desde las más reivindicativas como apoyo a un movimiento social que trabaja explícitamente por la transformación social, hasta las más moderadas o autoaisladas. Las tipologías asociativas según sus actividades son tantas como los movimientos sociales que surgen de esas contradicciones (3).

El reto principal de las asociaciones está en conseguir no perder el empuje transformador que las obligó a nacer (a partir de un movimiento o movilización social) y a la vez funcionar con unas reglas del juego que las obliga a institucionalizarse mínimamente, empezando por su propio registro (elección de presidente, junta directiva, libros de contabilidad, ...). Estas reglas del juego vienen impuestas por una sociedad que desea un control público sobre las entidades privadas. También para asegurar un funcionamiento mínimamente democrático. Más cuando estamos fundamentalmente hablando de entidades privadas de interés social, o que trabajan por el interés general (y muchas reciben subvenciones), lo que denominamos como sector social.

Las estrategias de las asociaciones como tales movimientos sociales pasan por reconocer la existencia de un mundo plural, con estado y mercado, y buscar, entre todos, un mayor protagonismo social para el tercer sector, ya que el mundo actual está claramente inclinado hacia el lado de un excesivo poder del mundo económico-mercantil y del político-estatal. Su objetivo en definitiva es contribuir a la democratización social: más estado de bienestar pero participativo y controlado socialmente, y libertad de intercambio económico sí pero

también controlada por y para la sociedad.

En esta apuesta por la democracia es fundamental, decíamos, las relaciones que se establecen entre los diferentes ámbitos del tercer sector. Por eso no todos los movimientos sociales sirven para caminar hacia y por la democratización social. Es necesario **unos movimientos sociales que asuman unos principios mínimos comunes** (a partir de las propuestas elaboradas por la Red CIMS):

1- Que asuman explícitamente su intencionalidad transformadora, el ser sujetos de transformación social. La defensa de unos valores éticos, solidarios, de igualdad y justicia social en su globalidad.

2- Que defiendan su autonomía, su independencia formal de cualquier organización política, económica o religiosa. A la vez que se sientan como parte de un tercer sector que se articula como tercer sistema independiente (independencia que no significa neutralidad ni pasividad ante los hechos políticos y económicos).

3- Que apuesten por un democracia participativa, tanto como forma de organización de la sociedad como en su propia organización interna (participación ciudadana, renovación en los cargos, delegar funciones...).

4- Que apuesten por la economía social, rechazando la acumulación especulativa de capital.

En definitiva es necesaria una ideología de mínimos, un marco ideológico común o una cierta «reideologización apartidista» del mundo asociativo.

Tercer Sector y Economía Social

Anteriormente hemos definido el concepto Tercer Sector y hemos mostrado como sus límites son imprecisos. Un concepto que también es necesario clarificar es el de «Economía Social». Desde mi punto de vista, la economía social abarca una serie de organizaciones y

actividades que están a caballo del segundo y tercer sector, ya que incluye organizaciones con ánimo de lucro (cooperativas, SAL...) y sin ánimo de lucro. La economía social incluye:

1. El mundo cooperativo: cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de consumo, cooperativas de vivienda. Las sociedades anónimas laborales (SAL) también las podemos incluir en este apartado.
2. La mutualidades.
3. Las asociaciones. La economía y el empleo generado desde el conjunto del mundo asociativo es importante y creciente.
4. Idem respecto de las fundaciones.

Asociaciones y Fundaciones, de todo tipo (las ONL), forman la parte del Tercer Sector que está en la Economía Social y generan ya entre el 6 y el 7% del PIB en España, unos 78,6 billones de pesetas en 1997.⁽⁴⁾

En la VI Conferencia Europea de Economía Social se ha utilizado así el término de las «CMAF» (Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones, Fundaciones). Yo añadiría como otros componentes potenciales de la economía social **el autoempleo** (trabajadores autónomos sin empleados) y las empresas de inserción. Según la Conferencia citada la Economía Social está basada «en los principios de solidaridad y control democrático, esto lleva a que preste una atención especial a los colectivos sociales más vulnerables».

2. LOS RETOS DE LAS ASOCIACIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN DEL TERCER SECTOR: PROPUESTAS PARA LA INNOVACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIUDADANAS

Las nuevas tecnologías reducen nuestro aislamiento y aumentan nuestra soledad (Werner Herzog).

Frente al individualismo, potenciado y practicado desde el Estado y el Mercado, existe la solidaridad colectiva practicada desde asociaciones y movimientos.

Su reto es la configuración de nuevos MOVIMIENTOS ASOCIATIVOS, que recojan el carácter movilizador de los movimientos sociales, su ímpetu **transformador**, y que no se diluyan con la inevitable institucionalización que supone la cristalización de los movimientos en asociaciones. En definitiva, conseguir aunar las características más positivas de ser una asociación sin dejar de ser un movimiento social.

A partir de este reto general y de los cuatro principios básicos propuestos anteriormente se derivan los retos que el mundo asociativo tiene que hacer frente en nuestra sociedad:

1. La necesidad de la **actuación global sin dejar de pensar en lo local** (más allá del necesario «actuar en lo local y pensar globalmente»), lo que supone hacer constantes esfuerzos por superar la tendencia *natural* hacia el **localismo** y el **corporativismo** de todos los grupos sociales.

2. **El reto cultural.** Es necesario seguir desarrollando una cultura propia del Tercer Sector. Compleja y mezclada con las del primero y el segundo. Tanto uno como otro son necesarios en la sociedad actual, el reto está en sus dimensiones: cual es el poder (económico, político y cultural) que deben de protagonizar cada uno de los tres sectores o subsistemas sociales.

3. Ligado a los dos anteriores **está el reto de la coordinación y la comunicación**: buscar nuevas formas de coordinarse en lo global mediante la comunicación utilizando diversos soportes (redes de comunicación horizontal, nuevas tecnologías, creación de redes...). También para desarrollar una cultura propia, alternativa a la cultura que, las más de las veces, nos venden los grandes medios de comunicación. Nos bombardean con la cultura de las tragedias y de la violencia y con la cultura de la derrota y del desprestigio social. (5)

4. **Formación y profesionalización**: los retos de la gestión, la planificación, la evaluación y el análisis de la realidad social.

Los tres primeros retos citados obligan a realizar procesos de **formación y profesionalización** para, entre otros aspectos, poder utilizar las nuevas tecnologías de la telecomunicación y de la gestión de los recursos humanos y materiales, gestión de servicios y gestión interna eficaz y eficiente.

4.1.- El reto de la planificación y la evaluación permanente. Los indicadores

Saber planificar y programar en el medio y en largo plazo y también programar la evaluación participativa de nuestros proyectos.

Pero ¿dónde están los límites en la gestión empresarial de asociaciones y fundaciones? Los límites desde la legalidad pueden ser coercitivos: sin ánimo de lucro no puede significar la prohibición de que se hagan actividades rentables económicamente, que permitan la estabilidad y la supervivencia a medio plazo de la entidad, necesarias si queremos una reconversión y profesionalización de las asociaciones.

Por contra, también hay que tener en cuenta que, de las experiencias conocidas sobre cogestión de servicios, los resultados son a veces contradictorios. En el proceso de formación y profesionalización los movimientos sociales pueden «perder los papeles» y olvidarse de cual

es su «papel».

El *salto* de un movimiento social a la gestión de servicios es un reto que conlleva riesgos y que exige que el movimiento tenga claro, en todo momento, cuales son sus objetivos. Si no, es probable que en dicho salto el movimiento se transforme en mera asociación-empresa prestadora de servicios.

Para marcar los límites es también necesario crear nuevos indicadores globales de lo social. Indicadores que ya existen en la gestión cultural y de servicios sociales y se siguen desarrollando desde la metodología de animación sociocultural. Que nos permitan medir en que grado estamos alcanzando nuestros objetivos.

4.2.- El reto del conocimiento del entorno. La utilización de técnicas participativas de análisis de la realidad social.

Un buen conocimiento de nuestro entorno nos indicará que problemas hay y cómo dirigirnos mejor a nuestros destinatarios. Por ejemplo, si el problema más sentido en un barrio es el paro las asociaciones no deben obviarlo, aunque en principio no se hayan creado para ese tema.

El análisis participativo de la realidad social de la ciudad y de las problemáticas de cada barrio lo podremos realizar iniciando procesos de Investigación-Acción-Participativa (IAP), con **equipos mixtos formados por técnicos municipales, investigadores sociales universitarios y miembros de asociaciones**.

La IAP ⁽⁶⁾ Se puede definir como un **método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar**. Que así pasan de ser «objeto» de estudio a sujeto protagonista de la investigación, controlando e interactuando a lo largo del proceso investigador (diseño, fases, devolución, acciones, propuestas ...) y necesitando una implicación y convivencia del investigador externo

en la comunidad a estudiar.

Se plantea la necesidad de buscar el aprendizaje mutuo mediante técnicas de investigación nuevas (observación participante, debates, dinámicas de grupo,...), sin rechazar la necesidad de utilizar otras técnicas de investigación clásicas (entrevistas, grupos de discusión,...) pero con una orientación diferente.

5. Crear códigos éticos (deontológicos) del tercer sector. ¿En qué marco se debe dar la competencia-cooperación entre asociaciones? (que compiten por subvenciones, la captación de socios...). Hay que potenciar la cooperación y limitar la competitividad entre asociaciones. Códigos que recojan aspectos tales como:

- Respetar las iniciativas y proyectos de los demás.
- No utilizar publicidad engañosa, ni explotar propagandísticamente las tragedias; honestidad en los mensajes publicitarios.
- Normalizar las relaciones con partidos políticos, con las administraciones públicas y con las empresas (patrocinio, mecenazgo). Relaciones de igual a igual, no de dependencia. En este tema nos enfrentamos a la falta de legislación democrática sobre las asociaciones y a la falta de objetividad en la concesión de subvenciones, mecanismos públicos de control, etc.
- Normativizar las relaciones con las consultoras y empresas que trabajan para asociaciones y fundaciones (que realizan proyectos, asesoran, auditan,...).
- Asegurar la transparencia en la gestión de proyectos y de presupuestos.
- Cuentas claras y predisposición a los controles públicos.
- Clarificar las relaciones entre voluntarios (que deben ser mayoría, cuando una asociación se crea todos son «voluntariado») y contratados de una asociación, fijando derechos y deberes de ambos. Adoptar formas objetivas en la contratación, evitando las formas de contratación abusivas-precarias, economía sumergida,... que dan lugar a la arbitrariedad y el amiguismo (lo que no significa que no pueda realizarse contratación temporal, por programas, etc.).

El código ético adoptado por la Coordinadora de ONGS de ayuda al desarrollo es una buena referencia.

6. El reto de la participación.

LA PARTICIPACIÓN EN LAS ASOCIACIONES Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

«Si la situación [de una asociación] aporta a los socios una vía válida para encauzar sus necesidades es muy probable que el socio se implique y participe activamente. Si al contrario, el socio no encuentra en la asociación una respuesta a sus necesidades se convertirá en un socio pasivo y terminará por alejarse de la asociación» (La animación sociocultural: una propuesta metodológica).

Como hemos visto, las asociaciones parten de un grupo de personas que desean realizar alguna acción en común. Este colectivo se «institucionaliza» inevitablemente al, por imperativo legal, verse obligado a elegir Junta Directiva y, por tanto, tener determinados cargos con sus responsabilidades. Además, en el desarrollo de la vida de la Asociación, sus componentes irán realizando determinadas divisiones en el reparto del trabajo. Los problemas surgen cuando estas especializaciones conllevan disminuciones en la democracia y participación de la Asociación: es muy fácil que por la propia dinámica asociativa y por las imposiciones desde las administraciones públicas, se produzca un proceso de burocratización de las tareas y de disminución de la participación.

En muchas asociaciones es habitual que siempre sean los mismos los que acuden a las reuniones con la Administración pública (los que «tienen tiempo», «hablan mejor, tienen más experiencia,...»), también suelen ser casi siempre los mismos los que ocupan los cargos directivos, los que hablan en las asambleas, etc.

A la vez, se dice, la gente «se ha vuelto muy cómoda, no quiere participar». Pero, sin ser conscientes, los que dirigen la Asociación es posible que estén creando las circunstancias para que la participación no se dé. Los niveles de participación (información, consulta, gestión compartida) también debemos aplicarlos al interior de nuestra Asociación, en la relación del equipo dirigente con los socios y con el conjunto de población al que se dirige la Asociación.

Para ello podemos utilizar diferentes técnicas de fomento de la democracia participativa, algo que se debería de enseñar en las escuelas (y que, con razón, muchos dirigentes de asociaciones no practican porque no lo conocen). Entre estas técnicas están:

- Las dinámicas de grupo.
- El trabajo en grupos pequeños, donde es más fácil la comunicación y la participación (hablar en público no es fácil si no se tiene práctica).
- La organización adecuada de las reuniones.
- Y, especialmente importante, es el saber DELEGAR: delegar responsabilidades y trabajos para que las personas de la Asociación que tienen menos experiencia la puedan adquirir.

Delegar significa dar tiempo y espacio a la confianza en los demás. También, en principio, trabajar más: el que sabe tiene que enseñar a los demás, y después corregir los errores, pero es la única manera de trabajar en equipo.

Bibliografía

ALBERICH, TOMÁS et al.: *Guía fácil de asociaciones, Manual de Gestión*. Madrid, 1998. Editada por Dykinson, en colaboración con COACUM y la FEMP.

GUERRA RODRÍGUEZ, Carlos (1996): «La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias», en «Las políticas sociales en México», UNAM-FLACSO, México.

R.VILLASANTE, Tomás et al. (1998): Cuadernos de la Red nº 5. Madrid. Editado por la Red CIMS (Tf. 915212340).

Varios Autores:

- La animación sociocultural: una propuesta metodológica. Editorial Popular. Madrid, 1988.
- Mundo asociativo. En: DOCUMENTACIÓN SOCIAL, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Ed. Cáritas (C/San Bernardo, 99 bis 7º. 28015 Madrid). Nº 94. Madrid, 1994.
- Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. En revista: ALFOZ. Ed. CIDUR. Nº 104/105. Madrid, 1993.

Notas al pie

.....

¹. Marc Nerfin, en Revista Cuadernos de la Red nº 2 «Movimientos Sociales, Poder y Sociedad», editada por la Red CIMS. Madrid, 1994. También se han utilizado las referencias a las contradicciones sociales expresadas por Johan Galtung en la misma revista citada.

². En sentido estricto, consideraremos como **asociaciones** las agrupaciones de personas que voluntariamente se relacionan para realizar una actividad colectiva estable, organizadas democráticamente, sin ánimo de lucro e independientes, al menos formalmente, del Estado, los partidos políticos y las empresas.

Los Movimientos Sociales son corrientes de expresión y acción colectiva que trascienden los márgenes del hecho asociativo y se manifiestan de otras múltiples formas. Entre sus características está el plantearse una transformación social y el situarse «frente a» o «independiente de» el sistema.

³. Ver al respecto en Documentación Social nº 94 artículo del autor: «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España».

⁴. Según estudio dirigido por J. I. Ruiz de Olabuénaga para la fundación BBV, citado por EL PAÍS, 2.04.98.

⁵. Así, nos contaban en los años ochenta, que «los idealistas y los hippies se habían convertido en yuppies», a buen seguro que en los noventa nos contarán que algún dirigente sindical o de la plataforma del 0,7 ha montado un negocio con el tercer mundo...

⁶. «PAR, o sea, Participatory Action-Research, se ha adoptado no sólo en los países de habla inglesa, sino también en el norte y centro de Europa; *pesquisa participante* en Brasil; *ricerca partecipativa*, *enquête-participation*, *recherche-action*,... en otras partes del mundo» Fals Borda y Anisur Rahman (1992). Para más información sobre la IAP se recomienda: «Métodos y Técnicas de Investigación y Participación», Cuaderno nº5 de la Red CIMS (Tf.91.5212340).

Documentos de Trabajo Social

DTS

**RETOS / PREGUNTAS DEL
ASOCIACIONISMO /
TERCER SECTOR**

Tomás R. Villasante

Profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

El primer asunto es preguntarnos si la gente quiere participar, y en todo caso en qué cosas y para qué fines. Pues las personas se han vuelto muy selectivas, y hasta desconfiadas con razón, ante las promesas huecas de participación, tanto respecto de las asociaciones como de la administración. ¿Qué significa el 3er sector en este contexto? ¿Quizás un esfuerzo voluntarista de algunos bienintencionados? ¿Quizás un complemento interesado/barato para la administración en la época de la crisis del «estado del bienestar»? ¿O tal vez una alternativa a todo esto, y con qué sentido?

¿TERCER SECTOR O TERCER SISTEMA?

En primer lugar hay que señalar que hablar de tercer sector le quita alguna ambigüedad a conceptos como «sociedad civil» y otros, que pueden esconder todo tipo de conveniencias ideológicas, por ejemplo «todos contra el estado». Al marcar un tercer referente se quiere distinguir que no se es «estado» (ONGs por ejemplo) y que no se es «mercado» (No Lucrativas por ejemplo). Y aunque sea en negativo respecto a los dos polos tradicionales del debate público-privado, ya se está afirmando otro campo, lo social, que responde a otros valores y motivaciones, aunque esto sea muchas veces un deseo más que una realidad.

Pero «tercer sector» mantiene también sus propias incongruencias, pues al tiempo parece estar reforzando el papel de los otros dos polos a los que les reconoce su primacía. Se parte del eje estado-mercado entre dos sectores en pugna secular. Pero hay otro eje que podemos señalar: la aparición de un sector social (localmente) frente a la globalización, es decir, frente a la convergencia de lo supra-estatal con las grandes transnacionales. El 3er. sector no es algo enfrentado al estado o al mercado de por sí, pero hoy podemos decir que está enfrentado al «estado + mercado» de la globalización. El reto es saber caracterizar bien este tipo de relaciones y cuales pueden ser sus potencialidades.

Si el «3er. sector» toma conciencia de sí mismo solo como una serie de asociaciones que vienen a rellenar y complementar las deficiencias

de los otros sectores, los huecos que dejan, será siempre dependiente de las otras lógicas, no acabará de construir la suya propia. **Mark Nerfin** (1988) proponía ya hace años hablar de un «tercer sistema», con sus valores propios, como aquel «tercer estado» que en la revolución francesa provocó una verdadera transformación social. Entonces ¿de qué características diferenciales estamos hablando?

He retomado este concepto de tercer sistema (**Villasante**, 1995) porque sirve al tiempo para distinguirse de los dos anteriores (ni un sistema estatalista, ni un sistema mercantilista, aunque no sea antagonico con ciertos tipos de lo público y de lo privado); y sobre todo porque pone de manifiesto que frente al sistema vigente de globalización es posible «otro sistema» como tal, con sus propias articulaciones, y no solo otro sector como una parte complementaria.

Un tercer sistema de valores puede y debe actuar como motor autónomo, como referente, para un nuevo proceso civilizador, en el que debemos entrar. Las motivaciones que nos guían a muchos es que no queremos ser «mercaderes», pues nos encontramos más a gusto viviendo de nuestro trabajo y nuestra creatividad; y que tampoco queremos ser «príncipes» por lo que esto supone de compromisos, burocracias, etc. y porque preferimos dinamizar la sociedad desde las iniciativas de base creativas y plurales. No negamos que haya personas que quieran estar en el mercado o en el estado, pero siempre que sea con suficiente transparencia y control para evitar las acumulaciones, los monopolios, las burocracias, los tecnocratismos, etc.

Como estos riesgos son más que evidentes, y con la globalización se han convertido en el centro mundial de la economía, de la política y de lo social, es preciso desde las asociaciones del 3er. sector ir a la construcción de un tercer sistema de valores antagonicos con la «burbuja especulativo-financiera» (**Naredo**, 1996), con los «cinco monopolios» mundiales (**S. Amin**, 1992), con la «ilusión» informativa (**Chomsky**, 1992) de los multimedia que uniformizan las noticias y las culturas de todo el planeta. Los valores del un tercer sistema están ya en las asociaciones del tercer sector, al menos como declaración de principios, pero su dificultad está ponerlos en práctica

en un mundo globalizado que se reproduce en sentido contrario.

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA LAS ASOCIACIONES

La estructura social aparece fragmentada no solo en cuanto a fracciones de la clase social, sino también por generaciones (**Petras**, 1996), y esto tiene importantes repercusiones en toda la sociedad, y también en el tercer sector. Hay una serie de movimientos de tipo defensivo, corporativos, que solo atienden a aspectos muy elementales e inmediatos, ante el temor a perder el poco «estado del bienestar» que les queda. Otros en cambio van con las modas actuales del marketing, del voluntariado, de la construcción social según las tendencias que salen en los medios de comunicación. Ni unos ni otros son movimientos que atenten contra el sistema, aunque también existan otros movimientos que desbordan la situación establecida.

Lo más chocante es que ninguno de estos movimientos se plantea centralmente el problema del paro. Encontramos movimientos de cierta radicalidad contra la «mili», de «okupas», o ecologistas, y en muchos casos protagonizados por jóvenes que sufren el problema del trabajo/empleo. Incluso aparecen anti-movimientos contra los inmigrantes, racistas o fascistas, que también sitúan los síntomas de esta sociedad fuera de aquel estado ideal de progreso. Ni los sindicatos, ni las asociaciones, parece que fuesen capaces de organizarse para poner en marcha alternativas al problema número uno según las opinión general.

Posiblemente aún tenemos mucha confusión sobre la nueva situación creada con la globalización y con los nuevos valores que van surgiendo entre los jóvenes. Pero el tercer sector para hacerse tercer sistema tiene que enfrentar este asunto de frente. Hay mucha más gente en el mundo, y en cada ciudad en concreto, que la necesaria para producir con las nuevas tecnologías. No resulta lógico pensar en la «sociedad de pleno empleo», más bien habrá que pasar a la de «plena actividad» (**J. Robin**, 1992), o mejor aún a la de plenas iniciativas. Efectivamente antes de nada debemos clarificar qué significa trabajo, que es diferente

de empleo, diferente de actividad, y diferente de iniciativa.

Algunas empresas ya están trabajando en varios turnos para rentabilizar mejor sus inversiones de capital, de tal forma que los empleados son más, aunque con menos tiempo de trabajo, y también menos salario cada uno. Muchas mujeres están trabajando en casa pero no son empleadas. Quien hace actividades voluntarias se resiste a llamarlas trabajo, e incluso con los que tienen iniciativas creativas y artísticas también tendríamos dificultades de conceptualización. Además la mayor productividad no parece depender de un mayor trabajo, sino de mejor innovación, capacitación, iniciativas, etc. Los conceptos están cambiando.

El tercer sector según **J.Rifkin** (1996) en EEUU constituye ya una nueva «fuerza social», tanto en número de asociaciones, como en millones de dólares que mueve, como en empleo incluso. Tanto el excedente monetario, como el de tiempo liberado del trabajo, son elementos que vienen a reforzar la importancia del tercer sector. Así «...lo que es nuevo ahora es la implicación de grupos hasta ahora apolíticos: de servicios, religiosos, educacionales, artísticos» nos dice este autor. Se están creando plataformas locales unitarias (sindicatos, mujeres, ecologistas, culturales, etc.) donde lazos comunitarios están surgiendo con nuevos criterios, con nuevos valores civilizatorios.

«La reducción del salario directo mercantil generada por la reducción del tiempo de trabajo convencional, se salvaría con un segundo ingreso compensatorio financiado por la vía de impuestos sobre el uso de la maquinaria, el incremento de la productividad, el uso de recursos naturales no renovables o la imposición indirecta sobre los consumos más ostentosos» (**L.E.Alonso, L.Pérez**, 1996) Es decir un segundo cheque que impulse un nuevo tipo de actividades,...»adaptar nuestros estilos de vida, públicos y privados, a nuestro grado de desarrollo tecnológico desde un punto de vista más convivencial. No nos podemos arriesgar a tener paro para muchos por no atrevernos a tener ocio para todos».

El ocio actual consumista está muy alentado por todo tipo de medios, pero el segundo cheque (administrado públicamente por el tercer

sector) puede ser incentivador de otro ocio civilizador alternativo. El trabajo, y menos aún el asalariado, no tiene porque ser el eje de nuestras vidas en estos tiempos. Habrá que pensar en articulaciones de actividades/iniciativas, y trabajos/empleos que se piensen desde otras categorías económicas más sociales, más ecológicas, más civilizatorias. El tercer sector entonces no puede ser solo un cajón de sastre a donde tirar todo lo que no quiere el estado o el mercado, sobre todo el «estado + mercado», sino precisamente su alternativa.

Junto al paro la otra gran preocupación es la violencia y marginalidad que se concentra en nuestras ciudades. Tanta es la importancia que se le da a esta cuestión que no hacen sino crecer el número de policías, de cárceles, y de encarcelados, pues no solo el buen nombre de ciudades sino incluso las inversiones, en unos barrios u otros, dependen de su «seguridad». Fácilmente se entiende que con buena parte de las inversiones en seguridad represiva y similares se podría organizar más coherentemente un tercer sector comunitario. Así se dinamizaría una mejor vía de iniciativas sociales y culturales, capaces no solo de prevenir la delincuencia, sino de hacer más creativo y atractivo el buen nombre de nuestros lugares de residencia.

PREGUNTAS Y SINERGIAS ANTAGÓNICAS

Estas oportunidades que se abren para el tercer sector no son consecuencias automáticas de la nueva situación de globalización económica, tecnológica e informática. Más bien se trata de que el «estado + mercado» se sirva de un tercer sector dependiente y complementario que le resuelve una serie de aspectos no funcionales a la lógica dominante. Un conjunto de prácticas y valores alternativos, como un sistema civilizatorio diferenciado en construcción, es algo con lo que confronta este sistema. Las oportunidades hay que construirlas, antagónicamente, contra los procesos de globalización, que se resisten a los nuevos sistemas de valores, y que defienden el propio como el único posible.

Lo que pasa es que el antagonismo no consiste en proclamar unos principios alternativos, sino que es también una construcción social

compleja, en la que no basta con hacer declaraciones para que la gente se apunte. Lo habitual es que la mayoría de los conceptos (sociedad civil, tercer sector, desarrollo sostenible, etc.) sean usados continuamente de forma confusa, precisamente para que el sistema vigente pueda integrar todo tipo de iniciativas que pudieran convertirse en antagónicas. Y por la misma razón desde las iniciativas del tercer sector debemos preguntarnos a dónde nos llevan determinadas prácticas y algunos conceptos, según su uso en cada caso concreto.

La historia no esta predeterminada, hay que construirla según unas oportunidades que se nos presentan y que hay que conocer. Saber hacernos las preguntas clave sobre las prácticas y sobre los sentidos de lo que hacemos nos permitirá avanzar hacia las soluciones de fondo, hacia una civilización más justa, o hacia la legitimación y refuerzo de la actual. Hablando del tercer sector, la sociedad del bienestar, el desarrollo sostenible, etc. podemos estar reforzando los desequilibrios del actual sistema, aunque lo hagamos con muy buena voluntad de cambio. De hecho muchos políticos y banqueros, defensores de lo existente, utilizan estos conceptos en sus discursos sin mayores problemas.

En concreto hay tres temas/preguntas que vienen permitiendo descubrir algunas trampas del sistema actual. La primera pregunta es sobre los bloques sociales en la llamada sociedad de los «dos tercios». ¿Se trata de una actividad de los dos tercios superiores para integrar al marginado, o se trata de una iniciativa de los dos bloques populares para disputarle los privilegios al bloque que domina? ¿De que lado se coloca el bloque intermedio (los trabajadores asalariados fijos)? ¿en la integración y la asistencia a los marginados, para que acepten la sociedad que estructuralmente les produce, o en la construcción de alternativas populares que cuestionen las formas de dominación, que recorten los privilegios y el consumismo de la globalización?

Las políticas de vivienda, en alquiler o propiedad; de transporte público o privado; de participación social o de seguridad; no son evaluables solo por sus resultados «técnicos» (número de alojados, tráfico, delitos, etc.) sino también por la auto-educación que generan en la formación

de bloques sociales. Unas reivindicaciones/políticas fomentan reproducir la sociedad de los «dos tercios» actual (aún con reivindicaciones justas para algún grupo corporativo), otras apuntan a formar bloques sociales que pueden iniciar alternativas transformadoras.

La segunda pregunta/tema es sobre las dinámicas internas de los procesos puestos en marcha. Es también una pregunta sobre los actores sociales que intervienen, pero esta vez no desde su posición de clase, sino de qué tipos de redes y de conjuntos de acción generan, y en los que se ven involucrados. ¿Los grupos implicados están en rivalidades culturales, ideológicas, etc. o han creado un ambiente de colaboración horizontal? ¿Las relaciones con los sectores informales de jóvenes, mujeres, trabajadores, pensionistas, minorías, etc. son fluidas y de confianza, o más bien distantes y/o utilitarias? ¿O simplemente no nos hacemos estas preguntas, ni concretamos en cada sector específico? ¿Y con las autoridades, qué tipo de relaciones se mantiene?

No solo las relaciones externas de cada grupo, sino también las relaciones internas en cada asociación o colectivo, de tipo autoritario o de tipo creativo son muy importantes para entender cuál es la sinergia de un proceso. Se ha puesto de moda hablar de sinergia, pero mucho menos de cuáles son sus condiciones para que se de un conjunto de acción u otro (Villasante, 1995). Hay sinergia cuando las relaciones horizontales entre grupos, técnicos, dirigentes, etc. son fluidas, y cuando las relaciones con los sectores informales son de confianza, y esta sinergia se hace creativa y se amplía. Pero también hay sinergias negativas cuando un conjunto de acción populista o gestionista reproduce relaciones de clientelismos habituales o nuevos.

La tercera pregunta tiene que ver con el habitat/habitar en donde nos movemos. ¿Cómo encaja el modelo abstracto y universal de progreso con las condiciones locales, si es que aún creemos que exista tal modelo generalizable? ¿Cómo es posible aprovechar las sinergias no solo de las personas y grupos, sino también de los recursos del ecosistema local para la mejor calidad de vida posible en cada cultura? ¿Qué es calidad de vida en cada caso concreto, y cómo podemos

precisarla para nuestro habitar, en espacios y tiempos adecuados? En un mundo tan globalizado no se vive mejor donde hay más PIB, sino donde se pueden adecuar mejor los recursos con las necesidades concretas de cada grupo social. El intento de un modelo uniforme y productivista para todas las sociedades no es viable. Por un lado con solo algunos países consumiendo altas cotas de energía y recursos ya el planeta sufre una gran crisis ecológica, por lo que si se generalizase tal consumo la degradación llegaría a cotas insostenibles. Por otro lado con tal uniformismo de la producción y los modos de vida se perderían muchas formas culturales y sociales, mucha diversidad, que precisamente es lo que enriquece la creatividad humana. El tercer sector está precisamente basado en la capacidad de nuevas y diferentes iniciativas locales que vienen a ser alternativas a un mundo uniformizado por algunos medios de comunicación.

RESPUESTAS PRÁXICAS Y ESTILOS CONSTRUCTIVOS

No hay un modelo único sino construcciones económicas y sociales concretas, frente al proceso de globalización dominante. Por ejemplo, lo que algunos (Coraggio, 1991) han llamado Economía Popular, y que responde a la primera pregunta. Suelen situarlo en ciudades o comarcas donde la colaboración entre Cooperativas, Asociaciones, Universidad, ONGs, Ayuntamientos, e incluso algún pequeño capital local, llegan a constituir redes sinérgicas de cierta importancia. Estos ejemplos en Latinoamérica se mueven en ámbitos locales (entre cientos de miles de habitantes y algunos millones) y siempre a contracorriente de los poderes establecidos, aunque aprovechando sus fisuras y contradicciones.

La segunda pregunta se aborda más adelante con amplitud. A la tercera pregunta se suele contestar con el concepto «desarrollo sostenible», que sigue siendo muy ambiguo. Mejor que desarrollo es reequilibrio, porque en el fondo de lo que se trata no es de crecer o decrecer globalmente, sino precisar en qué sectores de la economía cabe avanzar (tecnologías blandas), y en cuales reconvertirse (las duras). Lo sustentable (social) parece también más interesante que lo

sostenible (técnico), porque no se puede imponer algo que no entienda la población actual por más justo que sea. Un concepto como «reequilibrio sustentable» trata de precisar esto (**Villasante**, 1995).

La pregunta por la relaciones de las redes locales y por las sinérgias que pueden generar, nos conduce a un ámbito del tercer sector/sistema que no es de objetivos finales. Con un mismo programa las cosas se pueden hacer con estilo autoritario o con estilo participativo. La cuestión de la democracia está precisamente en los estilos y praxis de la gestión cotidiana, no tanto en un mero control externo de las gestiones. Está bien que cada tantos años se elijan Parlamentos y Plenos municipales, sobre todo para evitar dictaduras, pero la democracia tiene que llegar a la gestión cotidiana para ser sinérgica con los objetivos que se plantea el tercer sistema.

Se habla de democracia participativa pero no se concreta en dónde y en qué se nota que exista. Son muy escasos los municipios que pueden poner algún ejemplo en esta dirección. ¿Dónde hay un plan comunitario en que la gente esté participando, o dónde una investigación participativa para gestionar con la población? De la misma forma que si no vemos el rito de las urnas y los votos decimos que no hay democracia, también si no hay ritos concretos de participación, gente en procesos asamblearios, decimos que no hay participación. No sirve que se haya hecho un Reglamento, o que se declaren buenas intenciones de la administración, que la gente no comprende. Si la gente no participa no es su culpa.

Si la gente no participa es porque no le convence el estilo, y le atraen más otras cosas que tienen un estilo más creíble. El problema es para la administración o un tercer sector que no goza de la confianza práctica que deberían justificar sus actividades. Siempre es posible la justificación de que nos han votado muchos, pero también es cierto que los políticos están en una credibilidad muy baja, por debajo de otros estamentos. ¿No será que se cree en la democracia pero no en estos estilos políticos, y que por eso no se participa en las cosas públicas?

La praxis de lo cotidiano es lo único que puede devolver la confianza

a los ciudadanos. Si en vez de ver a las Asociaciones en rivalidades por programas o subvenciones, y hablando como los políticos, se las viese en Plataformas conjuntas, con formas más populares que burocráticas, etc. la gente pensaría de otra manera del tercer sector. Porque tampoco en el tercer sector abundan ejemplos de estilos prácticos y participativos. ¿Estamos más en federaciones de nuestro gremio, o en plataformas por algún tema concreto que le interese a los sectores populares? ¿Estamos haciendo investigación participante, o seguimos como siempre?

El test de cuantos jóvenes y mujeres están en la directiva es uno de los que no falla para saber por dónde suele ir el estilo para conectar con la población. Y por aquí es por dónde hay que empezar a replantearse la situación. Si queremos justificar que somos un tercer sector fundamental para la sociedad y que nuestra tarea es muy importante, y que por lo mismo seguimos haciendo nuestra maravillosa tarea hasta que nos entienda la gente y la administración, no creo que estemos en el camino acertado. Si nos planteamos que algo debemos estar haciendo mal, porque ni hay participación suficiente ni las cosas se están transformando hacia otro sistema de valores, entonces es posible que adoptemos un estilo más práctico y constructivo.

Bibliografía:

- Alonso, Pérez (1996) ¿Trabajo para todos? Oikos Nomos. Madrid.
- Amin, S. (1994) El 50 aniversario de Bretton Woods... Alfoz, 108. Madrid.
- Aznar, G. (1994) Trabajar menos, trabajar todos. HOAC. Madrid.
- Chomsky, N. (1992) Ilusiones necesarias. Libertarias/Prodhufi. Madrid.
- Coraggio, J.L. (1991) Ciudades sin rumbo. Ciudad. Quito.
- Goldsmith, E. (1994) La economía global contra la economía local. Alfoz, 108. Madrid.
- Lipietz, A. (1989) Choisir l'audace. La Découverte. Paris.
- Naredo, J.M. (1996) La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995). Siglo XXI. Madrid.
- Nerfin, M. (1988) Ni príncipe, ni mercader, ciudadano. Socialismo y Participación. Lima.
- Riechmann, J. (1993) Otra forma de trabajar, producir y consumir. Ecología Política, 6. Barcelona.
- Rifkin, J. (1996) EE.UU.: La sociedad civil en la era de la información. El viejo topo, 97. Barcelona.
- Robin, J. (1992) Los caminos hacia una sociedad de «plena actividad» y no de «pleno empleo». El socialismo del futuro, 6. Madrid.
- Sassen, Virilio, etc. (1992) Ciudad global y economía mundo. Alfoz, 90. Madrid.
- Villasante et al. (1994) Las ciudades hablan. Nueva Sociedad. Caracas.
- Villasante, T.R. (1995) Las democracias participativas. HOAC. Madrid.

Documentos de Trabajo Social

DTS

**COOPERATIVISMO Y
DESARROLLO
COMUNITARIO**

Ana Rosa Lorenzo Vila

Asociacion Para a Economia Social
Facultade CC. Economicas e Empresariais

INTRODUCCIÓN

La relación entre cooperativismo y desarrollo comunitario es la de dos modelos o herramientas de intervención social para la resolución de problemas colectivos, uno, el cooperativismo, dando respuesta principalmente a los de tipo económico (ahorro, acceso a bienes y servicios, empleo...), otro, el desarrollo comunitario, abarcando la resolución de problemas sociales desde la unidad de intervención, comunidad, (exclusión, servicios sociales, identidad comunitaria, participación ciudadana...). Son dos planos, cada uno con su propia tradición, sus propias experiencias de referencia y sus elaboraciones teóricas particulares, pero con abundantes conexiones y posibilidad de sinergias entre ellos tanto desde el punto de vista de sus objetivos y principios de funcionamiento (presento brevemente los del cooperativismo) como desde las experiencias prácticas de confluencia (presento algunas de las más próximas, todas ellas gallegas). Existe un tercer punto de vista desde donde abordar estas conexiones y del que también hablaré brevemente: la existencia de retos o problemas comunes que necesitan de elaboración metodológica, para lo cual es interesante tomar las experiencias y elaboraciones del desarrollo comunitario al cooperativismo y viceversa.

LA COOPERATIVA ES UNA EMPRESA DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Para situar al cooperativismo frente a otras fórmulas económicas partimos de concepto más amplio de Economía Social. La Economía Social se sitúa por oposición a los dos grandes modelos de los estudios de sistemas económicos: la Economía Pública y la Economía Privada de Mercado, Capitalista, Lucrativa... (la definición con uno sólo de estos adjetivos no es cómoda, pero aquí vamos a emplear para no complicarnos, Economía Lucrativa).

La Economía Pública se orienta a la búsqueda del interés general, que podemos entender como la satisfacción de necesidades de las ciudadanas y ciudadanos. En esto no se diferencia de la economía

social, pero sí en su modelo organizativo, que se caracteriza por el centralismo, el principio de obediencia jerárquica y una legitimación democrática por delegación en la que existe una gran distancia entre las personas, usuarias o beneficiarias de los servicios del Estado y las personas gestoras de esos servicios. Precisamente la intervención desde el desarrollo comunitario pretende acortar esta distancia desde lo local y a través de la participación ciudadana en la elaboración y evaluación de proyectos, la resolución de problemas, etc. (no sólo en las elecciones).

La economía lucrativa se orienta a la consecución de beneficios monetarios: se invierte capital para conseguir más capital y si bien para ello es frecuente que se atienda alguna necesidad social (vestido, alimento, vivienda, cultura...), éste es sólo un medio para alcanzar el lucro. La organización es autónoma (las personas que ostentan la propiedad tienen la capacidad de decisión) y las decisiones son tomadas por votación, alejándose de los principios democráticos en tanto que el número de votos está en función del volumen de capital de cada propietario-accionista. Esta dinámica económica desatiende las necesidades que no son susceptibles de producir lucro (notoriamente las de los colectivos sin poder adquisitivo) y alimenta un creciente desequilibrio entre el mundo de la riqueza y el mundo de la pobreza, además de acelerar la destrucción ecológica de todo el planeta.

Frente a ambos modelos, la Economía Social (y, por lo tanto, el cooperativismo) tiene como objetivo la satisfacción de necesidades sociales y como forma organizativa la democracia directa (el máximo órgano de gobierno es la asamblea de socias y socios, contando cada uno con igual peso, cada persona un voto). Se alejan de los intereses lucrativos por la relación que establecen con el capital necesario para llevar a cabo sus proyectos: una relación instrumental y no un fin en sí mismo. Las organizaciones de la Economía Social salvan la distancia entre “gestor” (gobierno) y “beneficiario” o “usuario”, siendo normalmente el fin de la organización concreta resolver las necesidades de sus propios socios. Pensemos, por ejemplo, en una asociación de vecinos.

Apuntar que en este esquema de tres brazos (economías pública,

lucrativa y social) quedan recogidas las economías monetarias y que gozan de entidades jurídicas a su medida. La realidad económica es mucho más amplia fuera de este marco (economías de autoproducción o subsistencia, intercambio basado en la reciprocidad, etc.), pero no es nuestro objetivo aquí profundizar en ésto, sino concebir la Economía Social como respuesta, también moderna, a las deficiencias de los otros dos grandes sistemas.

Centrándonos más en las cooperativas, lo primero que puede llamar la atención es que incorporan el carácter de empresas, carácter que a menudo nos cuesta relacionar con la intervención social o, seguramente, el desarrollo comunitario.

Una cooperativa une a *personas que comparten una necesidad común*, para satisfacer *en común* esa necesidad, mediante una empresa de *propiedad conjunta y gestión democrática*.

Como son empresas, están obligadas a llevar una gestión (contable, financiera, fiscal, laboral, etc.), que muchas veces requiere de conocimientos especializados, que los socios y socias (o parte de ellos) tendrán que adquirir.

La propiedad es conjunta, lo que quiere decir, de cada una de las personas miembro, lo que implica además que cuando salen de la cooperativa tienen derecho a su parte de la propiedad.

Estos dos elementos son los que diferencian a las cooperativas de otras entidades no empresariales de Economía Social.

LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS EN CONEXIÓN CON EL DESARROLLO COMUNITARIO

La tradición cooperativa ofrece algunas otras características de importancia para valorar su relación con el Desarrollo Comunitario, en gran parte recogidas en los principios cooperativos consensuados

internacionalmente a través de la Alianza Cooperativa Internacional. Más que relatar cada principio, se trata de resaltar los cinco aspectos que ofrecen más coherencia con la metodología comunitaria.

Democracia y corresponsabilidad: las cooperativas son dirigidas por sus socias y socios en asambleas, bajo el principio de una persona un voto. La marcha de la cooperativa es responsabilidad del buen hacer y el buen criterio de todos (esto no quiere decir que no se busquen formas de organización con respetos operativos de funciones y responsabilidades).

Desarrollo personal: el principio de educación, formación e información recoge el interés de la tradición cooperativa por promover la formación tanto de cooperativistas como de allegados (familias, comunidades...).

Arraigo territorial-comunitario: las cooperativas se interesan por el desarrollo de la comunidad donde están insertas.

Interooperación: es el principio de cooperación entre cooperativas, tanto para hacer extensible el principio interno de ayuda mutua a las relaciones hacia afuera, como para resolver conjuntamente problemas que no se atajan desde dimensiones reducidas (economías de escala, fuerza ante la Administración...).

Puerta abierta: el principio de puerta abierta se refiere, por una parte a la total voluntariedad de hacerse socio o dejar de serlo en el momento en que se quiera, y por otra, que nos interesa más, a la no discriminación ante la entrada de nuevas socias o socios (ni religiosa, ni de género, racial, política o cualquier otra).

CUATRO TIPOS DE RELACIÓN EN LO CONCRETO

Pasando desde el plano de los principios al de las experiencias concretas, desde los lugares más cercanos a la Asociación Para la Economía Social, podemos distinguir al menos cuatro tipos de relación

entre cooperativas y programas de desarrollo comunitario.

1) *El fomento de las cooperativas como instrumento de integración social* (sea integración laboral, integración social a través del empleo, acceso a servicios sociales...). Se trata de que el propio programa de D.C. contemple, ante determinadas situaciones, la promoción de cooperativas. Sin duda, puede ser una importante y positiva iniciativa. Sin embargo también conviene precisar algunos de los más frecuentes “errores de cálculo” que aparecen sobre todo cuando se trata de promover cooperativas para creación de empleo (cooperativas de trabajo asociado).

- Muchas veces el impulso de cooperativas es por así decirlo, una inducción forzada que responde más a las necesidades “burocráticas” de los programas (es decir, que queda bonito en la memoria final para justificar la subvención), que a la oportunidad, capacidades y viabilidad de los proyectos cooperativos. De esta forma se embarca a personas en proyectos cooperativos que no tienen futuro. Montar cooperativas no es tarea nada fácil: son proyectos que requieren de mucha cohesión y empuje por parte del grupo promotor, de gran responsabilidad compartida y asumida y de capacidades efectivas de gestión, por lo que no se debe hacer a locas.

- Las subvenciones, ventajas fiscales, etc. que la administración otorga a la fórmula cooperativa son muchas veces presentadas como auténticas panaceas, sin embargo, en la realidad, nunca pueden sustituir el saber hacer y la capacidad económica del grupo promotor.

- La selección del grupo promotor debe hacerse desde dentro, garantizando siempre una “buena química” (por supuesto de carácter subjetivo). La selección del grupo desde fuera (por un técnico, un profesor de escuela talles o un agente de desarrollo suele dar como resultado el pronto fracaso del proyecto.

B) *La participación de las cooperativas en los proxectos de desarrollo comunitario*. Se trata de que la cooperativa o cooperativas participan como un colectivo más en la dirección y evaluación del programa de desarrollo. En la Ría de Arousa, existe una cooperativa

de marisqueo que no sólo participa en un plan de desarrollo comunitario, sino que, en gran parte es promotora de este plan en el que están representadas también la Comunidad de Montes, la Asociación de Vecinos y otras entidades, unidas para concebir la dirección de su parroquia y, a la vez, para reivindicar recursos y políticas que les sean favorables. Aporto documentos de esta experiencia para consulta de quien le interese.

C) *Las cooperativas generan recursos de una forma autónoma* (independiente de los servicios sociales y subvenciones del estado) y los ponen al servicio de la comunidad. Este sería el caso de una experiencia única en el Estado de creación de una cooperativa de televisión por cable (Cabo TV Sesteiro, en la península do Morrazo, Pontevedra). A través de la autoorganización de en torno a mil familias socias, se accede no solo a veinte canales de televisión, sino, lo que es más importante, una cadena de televisión local propia, con las potencialidades que esto implica como canal de información y participación.

D) *La subcontratación de servicios sociales en cooperativas* (fórmula del Estado para recortar prestaciones). En Galicia también contamos con la promoción, por parte del Estado, en este caso la Xunta de Galicia y los ayuntamientos, de cooperativas de asistencia a domicilio, integración social y otras. Es una fórmula en cierto modo paralela a la de las grandes empresas en busca de la “flexibilidad” y en nuestro ámbito ofrece más dificultades que ventajas: inestabilidad ligada a la dependencia de fondos públicos, difícil acceso a sus servicios por colectivos de bajo poder adquisitivo, etc.

UN NIVEL MÁS GENÉRICO DE RELACIÓN

La coexistencia de cooperativas, asociaciones activas y programas de desarrollo comunitario contribuye, en medio plazo, a la consolidación de una cultura de la participación y la responsabilidad que es positiva tanto para el cooperativismo como para el desarrollo comunitario y que, desde ambos ámbitos se retroalimenta. La carencia de referentes organizativos en las más fundamentales instituciones sociales (familia,

escuela, empresa convencional) dificulta la puesta en práctica de los principios cooperativos: no se confía en que puedan funcionar, no hay capacidad técnica para organizar una asamblea democrática, se recurre apresuradamente a autoridades externas para resolver conflictos, etc. Por su parte, la participación social, sea en ANPAS, cooperativas, sindicatos, etc. es una escuela organizativa de gran valor.

Existe otro plano, el de la reflexión, la sistematización de metodologías y la elaboración de programas, en el que es interesante hacer confluir las aportaciones desde el cooperativismo y desde el desarrollo comunitario. Destaco tres líneas de trabajo que son comunes y que hoy por hoy constituyen retos de gran embergadura.

1) Trabajar en cada localidad, sobre una cultura de la participación responsable, tanto dando a conocer experiencias válidas que puedan constituir referentes, como trabajando en la creación y el perfeccionamiento de técnicas de participación.

2) Construir un modelo válido de relación con expertas/os (agentes comunitarios, abogadas, asesores contables...), que fomente la democracia y la autonomía de los colectivos organizados.

3) Redimensionar las capacidades de las distintas entidades comunitarias (incluidas las cooperativas) a través de la intercooperación, no sólo local sino fomentando también las redes de información e intercambio internacionales.

UN ÚLTIMO APUNTE

Si es posible que el día a día de las cooperativas haga escorar su preocupación por aspectos de pura gestión (como la búsqueda de financiación), desatendiendo objetivos más solidarios o comunitaristas, también lo es que el día a día del trabajo comunitario desatiende sus problemas de escasez de recursos o excesiva dependencia de la Administración. Es muy posible que la integración de la experiencia y perspectiva cooperativa en los programas de desarrollo comunitario contribuya a desescorar y enriquecer la navegación de ambos.

Documentos de Trabajo Social

DTS

**EXCLUSIÓN SOCIAL,
INSERCIÓN SOCIOLABORAL
Y TERCER SISTEMA**

Carlos Trías Pinto

Responsable de Programas de la U.C.M.T.A

1. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y MEDIOS INSTRUMENTALES

En el ámbito de la Unión Europea existe una preocupación creciente sobre la problemática del desempleo en sus estados miembros (en el caso de España, la tasa de paro duplica la media de la Unión).

Desde el libro blanco *Crecimiento, competitividad y empleo*, presentado por Delors en 1993, y en el *Consejo Europeo de Essen*, en 1.994, se insta explícitamente a los gobiernos a definir **políticas activas** para combatir el desempleo, estableciendo, entre otras, las siguientes prioridades:

1. Mejora de las posibilidades de empleo de la población activa, mediante el fomento de las inversiones en formación profesional.
2. Detectar y potenciar los “nuevos yacimientos de empleo” a partir de satisfacer mercantilmente las *nuevas* necesidades insatisfechas de la población, que actualmente se resuelven de manera informal.
3. Reforzamiento de las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo (jóvenes, parados de larga duración, mujeres, etc.).

Más adelante, el *Consejo Europeo de Cardiff*, en junio de 1.998, insiste en tres ejes de actuación: la potenciación del empleo en el ámbito local, la Economía Social y los Nuevos Yacimientos de Empleo.

Posiblemente, lo más novedoso de las anteriores propuestas sea el empeño en potenciar los llamados *Nuevos Yacimientos de Empleo*, que delimitaban hasta 17 ámbitos de actividad que se podían generar respondiendo a *nuevas necesidades sociales*, como efecto de las transformaciones demográficas, tecnológicas, sociales y económicas que se están produciendo en Europa (aumento de la esperanza de vida, incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, etc.).

Pero conviene ser realista, ya que estas nuevas necesidades, que

en principio deberían traducirse en demandas de las personas, se encuentran con importantes obstáculos. Podemos señalar algunos:

Desde la demanda:

- Insolvencia de la demanda, resistencia al consumo de nuevos servicios y/o a su pago, yacimientos reducidos o dispersos de usuarios; insatisfacción de los usuarios respecto a la oferta...

Por el lado de la oferta:

- Falta de estructuración de las cualificaciones profesionales, inadecuación de las empresas en sus formas de organización, ausencia de mecanismos de coordinación entre el sector público y privado, escaso sentido de la innovación y poca familiaridad con las nuevas tecnologías...

Pero antes de que el libro blanco de Delors (1993) definiera los *Nuevos Yacimientos de Empleo*, desde el llamado **Tercer Sector** o Sector de la **Economía Social**, ya se manejaban otros conceptos como “servicios de proximidad” o “empresas de inserción”, que en buena medida responden a los mismos objetivos (políticas activas de empleo) y emanan del compromiso de la sociedad civil en la construcción social y económica de un territorio.

Los *servicios de proximidad* se refieren a “aquellas actividades o empleos que se resisten a una posible deslocalización hacia otros lugares por requerir la proximidad física de sus consumidores”. La mayor parte de este tipo de actividades se encuentra en los servicios, pero también en otros sectores como el de la construcción. Veamos algunos ejemplos:

⌘ Tareas domésticas, jardinería y pequeñas reparaciones.

⌘ Asistencia relacionada con la pérdida de autonomía (mayores, discapacitados, etc.).

⌘ Cuidado de niños y apoyo escolar.

- ▷ Mantenimiento del patrimonio natural e inmobiliario.
- ▷ Comercios de proximidad.
- ▷ Animación social, cultural y deportiva.

Asímismo, nos encontramos con las *empresas de inserción*, cuyo objetivo es contratar por un tiempo determinado a aquellas personas que tienen serias dificultades para acceder a un puesto de trabajo, para propiciar su adecuación profesional. A estas empresas no las define el tipo de actividad sino la orientación que persiguen. Las empresas de inserción se van consolidando lentamente y demuestran ser una útil herramienta para la incorporación laboral de población excluida del mercado de trabajo y el recorrido que han hecho desde hace más de diez años arroja nueva luz sobre los procedimientos, actitudes y validez de sus formas de actuación.

Por último, la nueva Ley General de Cooperativas, incorpora dos nuevas figuras: las **Cooperativas de Iniciativa Social** y las **Cooperativas de Integración Social**:

▷ Las primeras se caracterizan por tener como objeto principal la prestación de servicios relacionados con la infancia, juventud, tercera edad, minorías étnicas, así como otros colectivos que sufran cualquier tipo de marginación social. Son entidades sin ánimo de lucro, donde la primacía del factor trabajo sobre el capital se prolonga al máximo, y se evidencia un sólido enraizamiento con el entramado local y un vivo compromiso con los destinatarios del servicio.

▷ Por su parte, las Cooperativas de Integración Social son aquellas que proporcionan medios y servicios a sus miembros, tanto de consumo general como específico, para su subsistencia y desarrollo. Así mismo, organizan la producción y comercialización de los productos que elaboran en régimen de empresa en común. Su principal peculiaridad respecto a las de Iniciativa Social es que la mayoría de los socios deben pertenecer a colectivos en situación de dificultad. Podrán ser socios además las personas jurídicas públicas o privadas cuyos fines

prevean la participación en esas actividades.

2. INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE PERSONAS EXCLUIDAS DEL MERCADO DE TRABAJO

El Tercer Sector se enfrenta al reto que supone el fomento, promoción y orientación de mecanismos para la incorporación al mundo laboral de los colectivos especialmente desfavorecidos, tales como jóvenes, exdrogodependientes, discapacitados físicos y psíquicos, mujeres con cargas familiares no compartidas, etc., desde el apoyo en la búsqueda de empleo por cuenta ajena hasta las fórmulas de autoempleo colectivo (fundamentalmente a través de cooperativas de diferente tipo: de iniciativa social, de integración, etc.).

Las diferentes fórmulas hacia la incorporación laboral así como las especificidades de los colectivos objeto de las intervenciones de apoyo nos exigen establecer pautas de intervención diferenciadas según el grado de participación e implicación de los destinatarios, las relaciones que podamos establecer con el mercado laboral, así como los diferentes niveles de implicación de las instituciones públicas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos establecer una serie de condiciones de partida para garantizar el éxito del proceso:

P Implicación de las Administraciones Públicas (AAPP) a través de políticas de **acción positiva**, a partir de marcos normativos claros y coherentes entre territorios.

P Potenciar plataformas de coordinación entre los diferentes actores del territorio (agentes económicos, tejido social, AAPP...) para racionalizar las actuaciones (información, sensibilización, acompañamiento, etc.).

P Flexibilidad en cuanto a los perfiles de los beneficiarios a la hora de establecer programas de apoyo (posibilidad de grupos mixtos).

2.1 Modelos empresariales y estrategias facilitadoras

Desde la constatación de modelos empresariales más adecuados para favorecer la incorporación al mercado de trabajo de colectivos en situación de dificultad, se plantean las **empresas de inserción** o las **cooperativas de integración social** (previstas en la nueva ley de cooperativas) como una herramienta eficaz.

Pero existe una dificultad clara a la hora de establecer los procesos de tránsito de la empresa de inserción o del proyecto empresarial embrionario al mercado “normalizado”. La empresa de inserción no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir otro objetivo que sería la incorporación laboral, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Al centrarnos en este proceso se debaten una serie de criterios que van a determinar el posible éxito de las actuaciones:

⌘ Evitar la creación de “**guetos**”. Por el contrario, propiciar grupos mixtos, donde también se incorporen personas “normalizadas”.

⌘ Definición adecuada de los perfiles profesionales y su adaptación al mercado. Para ello es necesario analizar las oportunidades de empleo que brinda el territorio.

⌘ Tener en cuenta que los procesos de capacitación deben ser **integrales** (incorporando contenidos de gestión empresarial) y no sólo formación técnica.

⌘ Necesidad de coordinación de los agentes que intervienen. Articular el **trabajo en red**, esto es, materializar una amplia malla de relaciones con el tejido social y económico organizado y con los organismos formativos y de empleo de las distintas administraciones.

⌘ Conseguir que las personas sean **responsables** de su proceso de incorporación sociolaboral rompiendo con la dependencia institucional (salarios sociales) y, en algunos casos, con sus propias percepciones victimistas.

▷ Favorecer mecanismos activos desde las AAPP, máxime en el ámbito local. En el caso de los proyectos de autoempleo, se deben establecer, en determinados casos y por tiempo limitado, mercados protegidos.

2.2 Sectores de producción

El punto de partida (de clara desventaja en todos los órdenes: social, económico, formativo, educacional...) de los destinatarios de estas actuaciones hace obligado considerar la elección de profesiones y sectores de actividad económica. Desde nuestro punto de vista, los criterios a considerar son:

▷ Adecuación de los perfiles profesionales a la realidad de los destinatarios, circunstancia que en muchas ocasiones va a orientar hacia profesiones que exijan poca cualificación profesional.

▷ Actividades que precisen escasa inversión y limitados medios tecnológicos.

Considerando lo anterior, podemos aventurar algunos sectores que, desde nuestra experiencia, pueden reunir esas condiciones: los tradicionales (construcción, electricidad, limpieza y administración, mecánica del automóvil y hostelería), así como los ligados a los Nuevos Yacimientos de Empleo (serigrafía, pladur, tarjetas electrónicas, reparación de fachadas y tejados, montaje de molinos de viento y placas solares, animación socio cultural, ocio alternativo, centros de día para las personas mayores, parques infantiles en centros comerciales, etc.)

2.3 Obstáculos en el acceso al mercado

El nivel de exigencia de la sociedad es muy alto hacia la población excluida: se les pide una velocidad mayor y procesos más eficaces para conseguir su incorporación social, laboral, económica, etc. En

definitiva, la sociedad pide productividad, mientras que los colectivos cuentan con falta de experiencia laboral, falta de formación, educación, habilidades básicas, etc.

En el caso del trabajo por cuenta propia, nos enfrentamos a etiquetas, imagen externa, mercados protegidos... Las formulas de autoempleo colectivo se deben obligar a crear una imagen de empresa capaz de responder a las exigencias del mercado.

Por otro lado, los **mercados protegidos** bajo la fórmula de contratación de estas entidades por parte de las AAPP así como por las posibles ventajas que se arbitren (fiscales o de otra índole) se convierten en un punto clave a debatir, ya que estos apoyos no deben perpetuarse ni la empresa debe explotar la imagen de *especial* en tanto que ligada a un proceso de intervención social. Por el contrario, es necesario establecer, en cada caso, un horizonte temporal en el que la empresa habrá de alcanzar las condiciones de competitividad precisas para concurrir en el mercado como otra cualquiera.

Por último, se constata una falta de trabajo con la **sociedad-comunidad**: se pide que se entiendan las medidas de acción positiva cuando por otro lado escasea el empleo. El cambio de estas actitudes requiere la implicación activa de la comunidad en su conjunto.

**IMPRESIONES DE / DESDE /
EN LOS
MOVIMIENTOS SOCIALES**

Fernando de la Riva

Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz
y la Bahía CRAC

Las impresiones surgen mezclándose, confusas, a veces incluso contradictorias. Es, probablemente, resultado de la propia confusión, pero también refleja una realidad compleja, la de los Movimientos Sociales en este final de siglo, llena de luces y sombras, de desalientos y esperanzas, de carencias y capacidades... en continuo cambio y movimiento.

- **Las necesidades no dejan de crecer.** Nos han tocado tiempos de cambios, de confusión y grandes transformaciones. Los problemas, si miramos globalmente al planeta y a sus habitantes, son enormes: el reparto injusto de la riqueza, la guerra, el hambre, las epidemias, las migraciones de los países empobrecidos, la vulneración de los derechos humanos, la degradación medioambiental... Pero si miramos más cerca, a nuestro alrededor, veremos síntomas parecidos o la expresión de esos mismos problemas a menor escala: desempleados, marginados, violencia doméstica, miles de subsidiados, ríos y aire sucios, soledad, tensión en las relaciones sociales... Vemos la caras serias de un presente triste, llenas de confusión ante un futuro incierto... y la comunicación, la solidaridad, los otros, nos hacen más falta que nunca para hacer frente a tantas necesidades.

- **Las potencialidades son inmensas.** En los Movimientos Sociales, en el tejido organizativo y asociativo hay muchas personas con ganas de ser útiles, de contribuir a cambiar las cosas, de mejorar la realidad. Y hay muchas otras personas no organizadas que comparten ese mismo sentimiento. Es cierto que no se ve mucho entusiasmo, pero cada vez que ha habido oportunidad se ha demostrado, desbordando todas las expectativas, el 0,7 %, el crecimiento del voluntariado y la respuesta al Huracán Mitch son prueba de ello: existe una sensibilidad social básica, en muchos sectores, que es preciso aprovechar, movilizar. La brasa necesaria *«para encender un fuego en la memoria y en la imaginación»*, que diría **Eduardo Galeano**. Y hay muchas mujeres y much@s jóvenes inquiet@s, que se acercan, aunque sea todavía de lejos, a los Movimientos Sociales, y son su futuro.

- **Como en el cuento de los ciegos y el elefante, cada asociación, cada sector asociativo está palpando una sola parte.**

Los Movimientos Sociales, las asociaciones y organizaciones sociales están divididos, fraccionados, atomizados. Nos separa una absurda compartimentación estanca de la realidad «por temas». Centramos tanto la atención en nuestro campo específico que la mirada ignora todo lo demás. Pero la realidad es UNA, compleja y confusa sí, pero una sola. Los temas, los campos, las necesidades, los recursos... están absolutamente interrelacionados. Mientras, seguimos trabajando con la mirada fija en nuestro ombligo particular, sin ver más allá de nuestras narices. Nos divide un desconocimiento mutuo crónico, una falta generalizada de comunicación y diálogo entre asociaciones. Eso alimenta una gran cantidad y variedad de prejuicios y estereotipos recíprocos, de clichés, que se repiten hasta sonar a verdaderos. Nos alejan muchos protagonismos personales, mucha vanidad narcisista, mucha pequeña ambición de poder. Hacemos de nuestras diferencias un obstáculo insalvable para llegar a trabajar junt@s en lo que nos une. No nos vemos, muchas veces, como compañer@s o como aliad@s, desconfiamos l@s un@s de los otr@s. Competimos -hasta para conseguir una subvención- aunque se supone que lo que nos caracteriza es la cooperación. **Paulo Freire** dice que la tolerancia es la capacidad de entenderse con los afines para enfrentar a los antagónicos. Ahí queda eso.

- **La historia demuestra tozudamente que los Movimientos Sociales son siempre un motor de cambio y transformación social fundamental.** Hay miles de ejemplos: de las primeras sufragistas a la revolución del papel social de la mujer, de un@s poc@s jipis a la conciencia ecologista y pacifista en todo el planeta, de las madres locas de Plaza de Mayo a la justicia sin fronteras... También a pequeña escala, en nuestro entorno inmediato, la iniciativa de unas pocas personas consigue cada día cambiar el Mundo. Tenemos una larga historia, hemos acumulado una enorme experiencia, de la que debemos y podemos aprender, y desde la que habremos de construir el futuro. Sin complejos.

- **Nuestras relaciones con la mayoría de l@s ciudadan@s no funcionan bien.** A nuestras actividades siempre acuden las mismas personas, pocas. La gente no asociada tiene muchos prejuicios y reservas ante las asociaciones y colectivos. Creen que son aburridos

y sirven de poco. No nos conocen (¿O sí?). Hemos de renovar nuestros métodos y nuestros lenguajes, nuestras actividades, para conectar y comunicarnos con las gentes a las que nos dirigimos, para interesarlas en lo que proponemos, para comprometerlas en nuestros objetivos. De otra forma, nuestras asociaciones y colectivos quedarán reducidos a la condición de grupos testimoniales, incapaces de cambiar el mundo (empezando por ellos mismos).

- **Y respecto a los recursos, nos quejamos, como siempre, de que son escasos en relación a las necesidades y los problemas que existen,** pero lo cierto es que disponemos de subvenciones, información, medios, tecnologías, oportunidades... como nunca en el pasado. Especialmente si comparamos nuestra situación con la de los Movimientos Sociales en los países empobrecidos. El conjunto de las asociaciones y organizaciones sociales disponen de una gran cantidad y calidad de medios para hacer cosas, tienen - aunque a veces parezca que lo ignoren- un enorme poder. Otra cosa es cómo «gestionamos» ese poder, cómo aprovechamos esos recursos, hasta qué punto somos eficaces y eficientes.

- **Sufrimos una epidemia generalizada: el Síndrome del Desaliento.** A través de los medios de comunicación, de la televisión, de la propaganda y la publicidad embrutecedora, de la política de los hechos, nos han convencido de que las cosas son como son y no hay nada que hacer. Solo resignarse. No sirve de nada intentarlo, participar, movilizarse, comprometerse. Nada va a cambiar. ¿Por qué molestarse? Es mejor quedarse en casa calentitos, tomando una pizza y viendo la tele -nosotros que podemos todavía- a esperar el próximo Huracán Mitch. O mantenerse en las asociaciones, en las organizaciones, pero sin ilusión, sin ganas, sin esperanzas... tirando. Agachamos las cabezas, tristes, con sensación de impotencia y de culpabilidad ante lo que vemos cada día en los telediarios. Pero la conciencia se aturde rápido. Es cuestión de ejercitarse, hasta perfeccionar el arte.

- **Estamos presentes en todos los lados, en todos los campos.** Allí donde vayas, en cualquier punto de la geografía, alrededor de algún tema, de alguna necesidad, de algún problema, de algún

interés colectivo... existe un grupo de gente pensando, hablando, *haciendo junt@s* para mejorar las cosas. Las asociaciones y organizaciones sociales estamos presentes en toda la estructura social: la salud, la educación, la cultura, el trabajo, los derechos sociales y políticos, el medioambiente, el desarrollo....Si estuviéramos conectad@s formaríamos la mayor y más poderosa red social.

- **Nuestro compromiso con «los más desfavorecidos» (expresión tramposa, eufemismo vacío) es frágil.** Se activa de repente cuando hay un desastre natural o provocado, o una masacre que mata a miles de personas en cualquier país empobrecido, pero se va difuminando conforme pasa el tiempo y desaparece cuando miramos más cerca, cuando nos cruzamos con un/a «sin techo» que nos pide para comer, o insultan a un/a negr@, o maltratan a una vecina... Es un fenómeno curioso. Dicen que solo nos comprometemos cuando el problema nos salpica a la cara. Otros dicen que ni eso, que ahí están las asociaciones de autoayuda, casi vacías para demostrarlo. Que preferimos el fútbol. Que la solidaridad es una moda que se practica a distancia.

- **Las relaciones de las asociaciones y colectivos sociales con las administraciones públicas, las gestione el partido político que sea, están contaminadas:** tentaciones de control, clientelismo, falta de transparencia, corruptelas, dependencia... y, además, son cada día más complicadas: certificados, registros, normas y reglamentos, papeles, papeles... multiplicándose sin fin, reproduciéndose hasta agotar al más pintao, hasta sofocar la iniciativa social. Todo ello rodeado de un pacto de silencio: el que rechiste no sale en la foto de la próxima convocatoria de subvenciones. El silencio de los corderos. La paz social. Es necesario cambiar radicalmente el modelo de relaciones entre los Movimientos Sociales y la Administración. Cada colectivo por su cuenta, es imposible. Juntos, sí podemos.

- **La esperanza es un derecho y un deber, como dice Paulo Freire, y hasta tiene su propia pedagogía, como el título de uno de sus últimos libros.** El poeta Kavafis nos dice que el viaje a Itaca vale la pena, que mientras se persiguen los sueños ya se tienen

un poquito. Otro poeta, **Antonio Machado** nos avisó de que el camino solo se hace andando. **Clint Eastwood**, en una escena de Los «Puentes de Madison», dice algo así: *«tuve grandes sueños, muchos de ellos no se cumplieron, pero no me arrepiento de ninguno de ellos.»* Hemos perdido la esperanza, o nos hemos olvidado de ella y no sabemos cómo transmitírsela, contagiársela a otras personas. Nos avergüenza la utopía, nos parece infantil e ingenua. Hemos de volver a aprender a soñar. Empezando por los sueños pequeñitos, por alimentar esas esperanzas posibles que están a nuestro alcance, para que vayan creciendo.

- **No hay muchas razones para el optimismo:** la realidad social está chungueta, las administraciones públicas no llegan a la altura de las necesidades, son lentas y burocráticas, carecen de proyectos para el futuro, al igual que los partidos políticos y los sindicatos, y los Movimientos Sociales. Faltan ideas y decisión. Falta voluntad, faltan ganas. Las tendencias mayoritarias de nuestra sociedad, las corrientes de opinión, los valores dominantes, van en otra dirección: más consumo, más competencia, más mercado, ¡qué gane el más fuerte!. Asociarse, agruparse, organizarse, es como correr contra el viento y golpearse un día y otro la cabeza contra el muro de la desconfianza, el desinterés, los prejuicios, la burocracia, las presiones políticas... Total: más frustración, más resignación más desaliento, más quedarse en casa. Hasta que llegue la dulce conformidad. Dice una canción de **Pedro Guerra**, que en tiempos como estos *«cada uno debe cantar la canción que se sabe, y si no tararearla»*. Eso al menos: no resignarse a la mediocridad dominante, por respeto a un@ mism@, por no perder la dignidad y la decencia, por tod@s, porque solo nos sabemos esa canción, la de la solidaridad y el apoyo mutuo, la de la lucha por cambiar las cosas y compartirlas con l@s demás, y hemos de cantarla o reventar. Movimientos Sociales contra la resignación social.

- **La voz corre por todo el Mundo, la marea se extiende, los colectivos y grupos se multiplican y encuentran la forma - cualquiera vale- para conectarse y coordinar sus acciones.** Cada día más, vemos campañas organizadas y animadas por docenas de asociaciones y ONGs de todos los continentes, junto a cada gran foro

gubernamental (Pekin, Rio, Estambul, etc.) surge un gran foro de organizaciones sociales venidas de aquí y de allí: dialogando, expresándose juntas, coordinando sus acciones, presionando a los más poderosos. Internet echa humo, con las redes internacionales que nacen cada día: para coordinar la solidaridad con Centroamérica, para pedir el procesamiento de Pinochet, para combatir la explotación infantil... El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional («instituciones políticamente nada sospechosas») reconocen la eficacia y la eficiencia de las ONGs por encima de la cooperación intergubernamental... Algo está pasando.

- **La inmensa mayoría de las asociaciones y colectivos cuentan con poc@s o muy poc@s miembr@s activ@s.** Aunque algunas puedan tener much@s soci@s de cuota, son muy pocas las personas que trabajan día tras día. Hay una profunda crisis de participación en el movimiento asociativo. Las grandes asociaciones y ONGs han profesionalizado a sus cuadros técnicos y gestores, para garantizar la continuidad y la eficacia de su acción. Pero eso no está al alcance de muchas asociaciones, plantea un fuerte riesgo de burocratización y, sobre todo, no resuelve la cuestión de la participación. No hay otra alternativa: inventar nuevas formas de participación. Probar, equivocarse, pero nunca renunciar a ella. Ese día se acabaron los Movimientos Sociales. Y la democracia.

- **En muchas asociaciones, especialistas de la solidaridad, parece que lo que nos mantiene unid@s no es tanto el compromiso con una causa o un sector concreto, sino el refuerzo de nuestra propia autoestima o nuestras relaciones de amistad con l@s compañer@s, o el prestigio social de ser solidari@, o la inercia, o la expectativa de conseguir subvenciones para hacer actividades, o la necesidad de encontrar recursos para pagar la nómina del personal contratado...** porque si estuviéramos tan comprometid@s con el cambio social, empezaríamos por revisar nuestra eficacia, la utilidad real de lo que hacemos, para/con la gente que lo hacemos, y tendríamos que cambiar muchas cosas en nuestra actuación y nuestra forma de organizarnos y cooperar entre nosotr@s, que están en abierta contradicción con lo que decimos querer. Si pretendemos transformar

la realidad hemos de empezar por nuestras propias asociaciones.

- **Los Movimientos Sociales sobrevivirán siempre, pase lo que pase.** Si no somos capaces de aprovechar este momento, de renovar nuestras asociaciones y colectivos, vendrán otras personas, que se lo montarán de otra manera. Pero la iniciativa social siempre encuentra nuevas formas de expresarse. O nos ponemos las pilas o la historia nos dejará atrás. Ese es el juego.

- **Las condiciones necesarias para cambiar las cosas son tres: Querer, Saber y Poder.** Respecto al Poder, si unimos nuestras fuerzas tendremos mucho más. En cuanto al Saber, en nuestra historia, en nuestra experiencia, en nuestra creatividad... están todas las claves. Pero es imprescindible QUERER. Querer cambiar las cosas (empezando por nosotr@s mism@s) y querer hacerlo con l@s otr@s (empezando por l@s más cercan@s).

MESA 4:

**PARTICIPACIÓN COMO
PREMISA BÁSICA DE LA
INTERVENCIÓN SOCIAL**

**La participación como premisa básica de la intervención social.
Diez paradojas acerca de la participación**
(Luis Alberto Barriga Martín)

Metodologías de la participación con nuevos vínculos sociales
(Inés Portillo Mayorga)

**La participación social como premisa básica en la intervención
comunitaria. Aportaciones desde el trabajo social**
(Francisco Cosano Rivas)

**LA PARTICIPACIÓN COMO
PREMISA BÁSICA DE
INTERVENCIÓN SOCIAL**

**“DIEZ PARADOJAS ACERCA
DE LA PARTICIPACIÓN”**

Luis Alberto Barriga Martín

Diplomado en trabajo social

Master en consultoría de procesos de desarrollo organizacional

INTRODUCCIÓN

Cuando se me encargó reflexionar acerca de la Participación Social a las puertas del consabido nuevo milenio, tengo que reconocer que me resultó muy interesante pensar despacio sobre una cuestión que, mucho me temo, corre el riesgo de presentarse llena de tópicos a pesar de su impresionante importancia.

De hecho, he llegado a cuestionarme la existencia o no de cauces reales de participación de los ciudadanos; es decir, en un ejercicio de pérdida de ingenuidad, he descubierto una obviedad; la Democracia como sistema social y político garante de posibilitar el ejercicio de la Soberanía Popular no es una realidad, es un proceso en marcha.

Así pues, de lo que era el cumplimiento de un encargo de reflexión que debía realizar en un plazo determinado, he pasado a tener la necesidad de comunicar, no tanto descubrimientos, como dudas.

Para poder hacerlo lo más desordenadamente posible, he utilizado como método expositivo el mismo que PHILIPPE BLOCH y RALPH HABABOU en su obra “*Dinosaures & Cameleons*” (1991, Editions Jean-Claude Lattès), cuya lectura recomiendo y de cuyas páginas he sacado una de las diez paradojas que expondré a continuación.

PRELIMINARES

La Participación en una sociedad moderna es una **EXIGENCIA**.

Desde un **punto de vista filosófico**, en primer lugar, podemos decir que se trata de una **EXIGENCIA MORAL**.

Si aceptamos la concepción del ser humano como ente que goza de libertad de manera connatural debemos admitir la Exigencia Moral de Participación que la libertad implica.

La libertad es un atributo inherente, inmanente, indisoluble de la condición del ser humano y no se puede disfrutar de la misma si no

gozamos de cauces de ejercicio libre; es decir, de participación.

La participación, entendida como posibilidad de autodeterminación de las personas, **es la concreción del ejercicio de la libertad**. Esta participación posee para su ejercicio únicamente las barreras establecidas por los consabidos pactos sociales de convivencia que, a menudo, se nos pueden presentar como excesivos aunque necesarios. (Estas limitaciones constituyen lo que algunos han llamado de una bonita manera: el "*llanto de Rousseau*").

Negar pues las posibilidades de participar significaría animalizar al hombre; abjurar de su condición de ser humano. La Historia de la humanidad no es sino la Historia de la conquista de la propia condición humana.

Desde el punto de vista político, la adquisición de la posibilidad efectiva de ejercer el derecho a la participación es un concepto moderno fruto de la conquista gradual de los derechos.

En este devenir jurídico se establecieron y mantuvieron en mayor o menor medida los derechos civiles procedentes del Derecho Romano, (derecho a la propiedad, por ejemplo). Si avanzamos hasta la Revolución Francesa, asistimos al afianzamiento del reconocimiento de los derechos de participación Política -que culminarán con la implantación de conceptos como el de Soberanía Popular y Sufragio Universal-. Hoy, en Occidente, se está luchando por el afianzamiento de los derechos sociales que proclama el llamado Estado del Bienestar y cuya concreción es, aún, un proceso.

La Participación es así, desde el punto de vista político, una **EXIGENCIA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL** de los Estados Democráticos.

Un tercer punto de vista es el **punto de vista económico-científico**. Desde éste se plantea la participación como una **EXIGENCIA METODOLÓGICA** y, aunque la exposición tratará sobre ello, nos parece importante no olvidar los puntos de vista anteriores por su condición de basamento de lo que sigue.

Sirva de hipótesis de partida un primer mensaje:

PARTICIPAR ES PROTAGONIZAR LA GESTIÓN DEL CAMBIO.

PRIMERA PARADOJA

El garante de la Participación es el principal limitador.

El Estado, entendido como fruto de pacto social, es actualmente el instrumento que garantiza que se ejerzan las posibilidades de participación. Nuestra Constitución (como todas las democráticas) articula la actuación de las Instituciones del Estado para que los ciudadanos/as gocen del ejercicio de derechos y libertades civiles, políticas, económicas y sociales.

Dentro de este estado de cosas, el ciudadano/a es poseedor y titular de un parcela de soberanía cuyo ejercicio viene delimitado por normas sociales (o si se quiere, por el Pacto Social). Este el concepto de Soberanía Popular.

Al mismo tiempo el Estado, o mejor, sus Instituciones, son limitadores del ejercicio de la libertad. Ello sucede mediante la estipulación de normas de convivencia (Imperio de la Ley) y, además, mediante mecanismos más sutiles aunque no por ello menos efectivos. (p.e: la Educación).

Todas las instituciones, en cuanto a creaciones humanas, se organizan en torno a dos fuerzas aparentemente contrapuestas:

- La tendencia a la perpetuación, a la cohesión, al orden, a los arquetipos mentales únicos, a la rigidez...
- La tendencia a la entropía, al desorden, al desmembramiento, a la creatividad, al cambio...

Pues bien, el ejercicio de la participación real de los ciudadanos

produce más efectos referidos a la segunda tendencia que a la primera. Es decir, el Estado posibilita que yo participe y, así, puede contribuir a su propia modificación, a su propio cambio.

Un Estado que permite la participación de los ciudadanos es un Estado que permite la posibilidad de “desordenarse”, de cambiar. Y eso, no suele “gustar” a las Instituciones del mismo.

Si hablamos en serio de PARTICIPACIÓN estamos hablando, realmente, de REVOLUCIÓN, de CAMBIO.

Aquí es donde puede aparecer y aparece de hecho el Estado “Leviatán” y rebelarse incluso contra sus propios legitimadores soberanos, limitando considerablemente los mecanismos de participación, regulando la cantidad de entropía, de desorden y/o de cambio que es capaz -a su juicio- de soportar la colectividad.

Esta misma idea la podemos encontrar en las reflexiones que hizo D. José Ortega y Gasset en “*La rebelión de las masas*”. Dicho con sus palabras:

“¿Se advierte cuál es el proceso paradójico y trágico del estatismo? La sociedad, para vivir mejor ella, crea como un utensilio el Estado. Luego el Estado se sobrepone, y la sociedad tiene que empezar a vivir para el Estado, (...) El esqueleto se come la carne en torno a él. El andamio se hace propietario e inquilino de la casa.”

SEGUNDA PARADOJA

Las instituciones diseñadas para la participación, son las menos participativas.

Existen trampas, o mejor, hologramas de participación. Se trata de realidades virtuales que parecen indicar que participamos activamente en la determinación de nuestro destino pero cuya influencia real es, en el mejor de los casos, una cuestión de forma y no de fondo.

Existen varios ejemplos paradigmáticos de ello:

Desde el punto de vista de la **participación Política** (en sentido restringido), los ciudadanos/as votamos cada cuatro años pero, ¿qué hay en medio de ese período de tiempo?. ¿Existen realmente otras posibilidades de participación política?. Se me dirá que existe la posibilidad de afiliarse a un partido político y defender una opción concreta. Es cierto, pero no lo es menos que -en su funcionamiento interno- los partidos políticos suelen ser ámbitos que coartan la participación real. Dominados por fuerzas internas, mayoritarias o no, que pierden gran parte de sus energías en destrozarse al contrario.

El ciudadano no es ajeno a esta manera de funcionar y puede ser ésta una de las claves de la escasísima afiliación política en nuestro país.

Resulta paradójico que las personas que deciden dedicarse al que personalmente considero uno de los más nobles “oficios” presten, en demasiadas ocasiones sus servicios “a pesar” de su propio partido y pierdan tantas energías en peleas intestinas que no suelen proporcionar beneficios a los ciudadanos/as.

En cuanto a la **participación social** (asociaciones, ONGs, etc...) se lleva tiempo hablando de la “crisis de asociacionismo” que padecemos. Una posible causa de ello puede ser haber importado a las asociaciones los modelos de gestión de las propias administraciones públicas o de otras Instituciones del Estado. (rígidos, nada creativos y, en definitiva; aburridos).

Algunas prácticas como la de regular materias del calado del Voluntariado Social resultan en sí una contradicción similar a la de “liberar” a un león traído de la selva en la jaula de un zoológico.

Otro aparente ámbito de participación es el económico. Nos cuestionamos aquí que la existencia de individuos consumidores y productores participantes activos del sistema de producción-consumo sea real.

Es decir, se nos sitúa excesivamente en el papel de consumidores pasivos de productos y servicios y en el papel de productores -también pasivos- de valor añadido.

¿Hasta qué punto formamos parte activa de los servicios que consumimos?, cuando recibimos, por ejemplo, un servicio de la Administración de Justicia, ¿participamos realmente del proceso o se nos coloca en situación de sujeto pasivo?. ¿No ocurre lo mismo con las instituciones de salud pública o con la educación?.

TERCERA PARADOJA

Consecuencia de la anterior; **las instituciones de Protección Social** (aquellas que son fruto de las conquistas del Estado del Bienestar) **se están convirtiendo en ámbitos especializados en conculcar los derechos de participación.**

La Sanidad, la educación o los Servicios Sociales actúan sobre clientes en situaciones más o menos carenciales y esto debería hacer aún más delicado el proceso productivo de servicios en cuanto a la Participación del Cliente.

El hecho de trabajar sobre material altamente sensible (las necesidades de los otros) ha generado una casta de tecnócratas que se arroga el derecho de tomar decisiones por otros y de saber qué es lo mejor para ellos.

Es difícil huir de éste ejército de Médicos, Trabajadores Sociales, Abogados, Economistas, Docentes, Psicólogos, etc... a los que, al parecer, nos prepararon en las Universidades para decidir por los demás.

Puede ser aún más grave; ésta manera de funcionar los Sistemas de Protección Social contribuye, por desgracia, a acentuar las desigualdades sociales.

Por ejemplo, el sistema educativo (fábrica de personas libres y

**LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL**
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

responsables) elabora unos estándares a los que el alumnado se tiene que adaptar. Aquellos que no se adaptan (inadaptados, desechos del sistema) son incluidos en otro apartado de los sistemas de protección social y pasan a formar parte de un público (clientela) consumidor de programas y decisiones tomadas por otros; el sistema de Servicios Sociales.

Lo que era un inicial déficit en la toma de decisiones propias (fracaso escolar) se puede ir convirtiendo, propiciado por un mecanismo de autodefensa del sistema general, en el impedimento progresivo de que el individuo tome decisiones por sí y para sí.

El sistema de prestaciones de Servicios Sociales es, en demasiadas ocasiones, un sistema cerrado a las necesidades del cliente y provocador de absurdos tales como:

- *Buenos días, necesito adiestramiento.*
- *Buenos días, no nos queda..., pero le vamos a tramitar un Salario Social que se va a quedar Vd. como nuevo.*

O bien...

- *Buenos días, tengo problemas económicos...*
- *Buenos días, no nos queda..., pero le vamos a proporcionar un curso de habilidades sociales “chachi”.*

Posibles exageraciones al margen, los “Interventores de los Social” debemos cuestionarnos muy seriamente cuál está siendo nuestra actuación en este sentido.

Entonces, ¿qué significa realmente admitir que la PARTICIPACIÓN ES PREMISA BÁSICA DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL?

Dicho de forma escueta:

SIGNIFICA INCORPORAR AL CLIENTE AL PROCESO PRODUCTIVO.

CUARTA PARADOJA

En los procesos de intervención social, **la Participación es materia prima, método y producto, y todo ello, al mismo tiempo.**

Materia Prima (o primigenia) en cuanto a que la razón de ser de la Intervención Social (en cualquier campo o disciplina) es la decisión participada de la comunidad. El sistema sanitario, la administración de justicia, los servicios sociales, la educación, etc... son conquistas de hombres y mujeres que participaron activamente en la construcción social. Los interventores sociales existimos por mandato participado de la colectividad y no conviene olvidarlo. Como tampoco conviene olvidar que el paradigma de las Ciencias Sociales es, en definitiva, el CAMBIO SOCIAL.

Método porque la Participación es la mejor, más barata y más eficaz herramienta de trabajo con la que contamos. (A partir de la quinta paradoja explicaremos esto con más amplitud).

Producto porque, finalmente, los sistemas de protección social son productores de CALIDAD DE VIDA. Un indicador esencial de Calidad de Vida es la cantidad de participación que tenemos ocasión de ejercer. Así pues, debemos producir nuevas y mejores formas de participación.

Inciso importante; **cuando los que hacemos Intervención Social nos quejamos** -demasiado habitualmente- de “falta de participación”, ¡nos estamos quejando de nuestro origen, de nuestro cliente y de nuestro propio producto!.

Iniciamos aquí el capítulo de SUGERENCIAS acerca de la METODOLOGÍA para la PARTICIPACIÓN.

QUINTA PARADOJA

Los que intervenimos en los Sistemas de Protección Social **debemos**

aprender de los fabricantes de coches.

Durante la década de los 80, en el campo de la organización industrial, se avanzó con entusiasmo en lo que parecía una nueva moda; la **Gestión de Calidad**.

Autores como Deming y Juran aportaron ideas nuevas que, unidas al empuje de la Industria Japonesa liderando la filosofía de la calidad, generaron un forma diferente de organizar las fábricas de productos de consumo.

Algunos de los mensajes básicos para comprender la Gestión de la Calidad son:

- Cada uno de los trabajadores de una fábrica (durante el proceso de transformación de los productos) aporta una cantidad de Valor añadido. (Si en la cadena de montaje de Toyota montamos el parabrisas a un vehículo estamos añadiendo valor al mismo).
- El valor añadido que cada persona, sección, departamento, etc... aporta; es medible; es cuantificable.
- Es la medición, la cuantificación, la que proporciona una posibilidad de que exista mayor o menor calidad, es decir. Lo que no se puede medir no puede poseer calidad al no ser comparable con ningún parámetro. (Podemos establecer el procedimiento de montaje de un parabrisas y, además, establecer “cuánto de bien está montado”).
- Todo lo que exista en la organización (fábrica) que no aporte valor añadido a los productos debe ser extirpado. Si algo o alguien no genera riqueza durante el proceso productivo, está generando pérdidas.
- Las pérdidas generadas repercuten en el precio final y, por lo tanto, en el Cliente. Sin embargo, **el cliente es el soberano**, es aquél para el que realmente se genera valor añadido. (Para un japonés fabricar un mal producto es, entre otras muchas cosas, un acto de alta traición al cliente).

- Incorporar mayor calidad a los productos sólo se consigue incorporando mayor calidad a los PROCESOS. (No se trata de medir la calidad del producto terminado sino de incorporar la búsqueda de la calidad en todas las fases del proceso productivo).
- Lo anterior se consigue desde una forma de pensar los procesos denominada “Kaizen”; término japonés que significa “Mejora Continua”. No existe el producto con 0 defectos, con calidad 100; por lo tanto, el objetivo es la mejora permanente del producto y no su perfección absoluta.
- La Calidad posee costes. Incrementar calidad en los procesos genera costes. Sin embargo, los costes más importantes en gravedad y cantidad son los costes de la no-calidad. (“Mejorar el proceso de montaje del parabrisas nos costó 10 días y 2.000 \$. Las devoluciones de vehículos por defectos de montaje que antes teníamos nos costaban el prestigio del modelo, la fidelidad del cliente, costes de devolución y almacenaje y cientos de miles de dólares en indemnizaciones y bajas en las ventas”).
- Se debe crear calidad hasta donde demande el cliente. Fabricar más calidad de la demandada también genera pérdidas.
- Para que podamos medir la calidad de todos los procesos debemos crear todo un sistema de indicadores de medición.
- Dentro de la fábrica, las relaciones se han de establecer entre departamentos autónomos, pensantes y creativos -unidades de gestión- que generen entre sí relaciones **PROVEEDOR-CLIENTE**. (Los que montamos parabrisas recibimos una cantidad pactada de materia prima de un **proveedor interno** -el anterior en la cadena de montaje- al que le exigimos el cumplimiento de unos parámetros de calidad y unos plazos. Nosotros pasamos el vehículo con parabrisas (valor añadido por nuestra unidad de producción) a un **cliente interno** que nos exige, a su vez, el cumplimiento de determinados parámetros y plazos de entrega.)
- El equipo de trabajadores que monta parabrisas no tiene un

“capataz”, tiene un “animador de grupo” que hace las veces de portavoz, líder, evaluador de procesos etc... junto con su equipo.

- Así considerado, el equipo de montadores de parabrisas constituye una “miniempresa”. El trabajador fruto del Taylorismo (trabajador - máquina) se convierte en empresario.

- Una “miniempresa” debe generar mejoras y nuevos productos. Se les paga por montar parabrisas y por (¡y ésta es la revolución!) **pensar** acerca de ello. (De aquí saca López de Arriortúa su famoso término del “Señor Trabajador”)

Lo anterior es una revolución que ha afectado al mundo de la industria durante toda la década de los 90. Cuando oímos hablar de normas ISO o de acreditaciones de calidad, en realidad se trata de la aplicación de indicadores de medida de proceso desde agentes externos a la empresa (auditores) que, finalmente, acreditan un determinado grado de calidad.

La aplicación de la filosofía de la calidad a las administraciones públicas y a las empresas de servicios en general es una exigencia. Sin embargo, a nadie se le escapa que se trata de una aplicación difícil cuando no imposible; pues se requiere la asunción de la idea -cambio de paradigma- y la invención de la tecnología necesaria para la adecuación de la idea al sector de los servicios de protección social. Las próximas paradojas irán referidas a ello.

No obstante hemos de reconocer lo lejos que estamos de la filosofía de la Gestión de la Calidad. El sector de protección social que más ha avanzado en esta materia, al menos en nuestro país, es el sector hospitalario.

En un Hospital público español, hoy en día, se están aplicando baterías de indicadores de calidad (coste de la atención a los pacientes -medidos hasta la última tirita-, tiempos de espera, efectos indeseados de las intervenciones -infecciones hospitalarias, tiempos de permanencia en situación de hospitalización, etc... Sin embargo, ¿tenemos sensación y conciencia de **CLIENTES** cuando ingresamos en un Hospital?.

De momento se nos sigue denominando “pacientes”, es decir, esperadores pasivos de la intervención de técnicos que *saben-lo-que-es-mejor-para-nosotros*.

Lo mismo ocurre en el sector de la enseñanza en la relación DOCENTE (enseñante) - DISCENTE (recibidor de enseñanza) o en los Servicios Sociales en la relación TÉCNICO (tomador de decisiones) - USUARIO (aceptador de las decisiones de los técnicos).

SEXTA PARADOJA

Lo que no se puede medir no puede poseer calidad, sin embargo, **en la intervención social, no podemos medirlo todo. Trabajamos con INTANGIBLES.**

Obviamente, no fabricamos coches. Nuestros procesos productivos y nuestros clientes son un material altamente complejo. Somos parte de subsistemas complejos (instituciones) que intentan incidir en el sistema global (más complejo aún).

Esta idea está siendo desarrollada por el filósofo EDGAR MORIN. (Recomendamos vivamente la lectura de su “Introducción al Pensamiento Complejo” Editorial Gedisa, 1995).

Morin habla de “**máquinas triviales**” refiriéndose a aquellas de las que conocemos todos sus *inputs* y de las que podemos predecir con cartesiana seguridad sus *outputs*. Los seres humanos, la sociedad en su conjunto, las instituciones, las empresas... son “**máquinas no triviales**”. Sus comportamientos, si bien pueden ser aventurados, son altamente imprecisos.

Si la sociedad fuera una máquina trivial, sería estática. En definitiva, no sería. De hecho, la evolución de la humanidad se produce a golpe de acciones absolutamente imprevisibles.

La única manera de sobrevivir, de comprender y de actuar sobre

LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

sistemas complejos, sobre máquinas no triviales, es a través de **ESTRATEGIAS** y no, como creíamos hasta ahora, de **PROGRAMACIONES**.

La inseguridad del funcionamiento de una máquina no trivial, la incertidumbre de su comportamiento se escapa al tradicional método de las ciencias sociales de elaboración de programaciones según un modelo causal-fásico.

En una intervención social programada, lo normal es que a partir de la segunda fase, como mucho, tengamos que repensar y/o rehacer el programa.

Un ordenador (máquina trivial) es programable, es predecible. Una asociación de vecinos no. Para intervenir con o desde una asociación de vecinos debemos utilizar estrategias que vislumbren escenarios posibles y que podamos ir modificando a medida que intervenimos. Eso es lo que nos debe diferenciar de los procesos productivos de los fabricantes de automóviles.

De la misma forma que los procesos que se dan durante la intervención social deben ser fruto de estrategias y no tanto de programas, los resultados de la acción social no son predecibles y muchos de ellos, no son siquiera cuantificables.

Muchos de los resultados de la intervención social se dan en un espacio-tiempo distinto y, por tanto, ni siquiera son observables. (Por ejemplo: ¿sabe un terapeuta cuáles han sido los efectos de una sesión con un cliente? Como mucho, lo podrá intuir en la siguiente sesión... ¿y el profesor? ¿tiene idea de la influencia que ejerce sobre un alumno individualmente considerado a través del tiempo?)

Las Ciencias Sociales se hallan aquí en un punto crítico. Debemos hacer un esfuerzo arduo por elaborar sistemas de indicadores de calidad que midan inputs, outputs, elementos de proceso, etc., muchos de los cuales son difícilmente medibles (emociones, sentimientos, sensaciones, efectos indeseados...).

Esta tarea ha de ser afrontada con la seguridad de que **es imposible elaborar el sistema perfecto de medición** pero con la ilusión de que fuera posible.

Merecerá la pena el esfuerzo. Una posible pista para trabajar con intangibles es que **debemos concentrarnos en elaborar indicadores ESTRATÉGICOS** y no PROGRAMADOS.

Una idea loca (que son las ideas más necesarias) puede ser la de tener que elaborar los indicadores de medición de calidad durante el desarrollo del proceso productivo en vez de aplicar baterías de indicadores preexistentes que aplicamos a los resultados y que, muchas veces, son aplicados con “calzador”. (Eso les pasa hasta a los que fabrican coches...)

Ello significaría que, de cada proceso productivo, uno de los productos a generar **-con el cliente-** es el sistema de indicadores que mida el propio proceso.

SÉPTIMA PARADOJA

En los procesos productivos de intervención social, **la elaboración, la distribución y la entrega son SIMULTÁNEAS.**

Por si era poco complicado el asunto, resulta que en muchas de las intervenciones sociales, sucede que lo que es PROCESO sucede de forma inmediata en un ACTO-PROCESO. (Esta idea está me la aportó D. José María Peiró, de la Universidad de Valencia)

Podemos esperar salir un producto acabado (por ejemplo un televisor) y examinar su calidad al final de la cadena fabril. Se está a tiempo de evitar su salida al mercado si detectamos fallos de fabricación. Es imposible hacer lo mismo con un asesoramiento personal, un consejo médico, una intervención quirúrgica, el pilotaje de un avión o con la aplicación de una unidad didáctica por parte de un docente.

Esto significa que el cliente sufrirá de forma ineludible los defectos

de calidad del servicio proporcionado.

Así pues cobra mucha más importancia la incorporación de la filosofía de la calidad de proceso en las empresas de servicios sociales, sanitarias, educativas, judiciales, etc... El prestador del servicio debe estar orientado a ofrecer calidad y no tanto a medir la calidad a posteriori.

Aquí es donde cobra importancia vital la incorporación del cliente al proceso de producción del servicio. El cliente es el principal juez de la calidad y debe **conocer** previamente, **compartir** y **controlar** la filosofía de la misma.

OCTAVA PARADOJA

Dar el mejor servicio al cliente es, también, ponerlo a trabajar. Eso es la verdadera PARTICIPACIÓN.

Esta es la primera paradoja que citan PHILIPPE BLOCH y RALPH HABABOU en el libro de “Dinosaurios y Camaleones” (Ibid).

Los fabricantes de automóviles están adaptando este principio. La fábrica de Mercedes-Benz de Sindelfingen ha capturado al 50% de los clientes de la marca en Alemania! Tras la elección del modelo por parte del comprador, éste es invitado a pasar un día con su familia en la factoría para asistir a la fabricación y salida de su vehículo de la cadena de montaje.

En las estaciones de servicio de las carreteras de toda Europa es cada día más frecuente encontrar una gama de servicios mucho más amplia que hace 20 años y, ¡nos ponen a trabajar!. Somos nosotros mismos los que llenamos el depósito. A cambio se nos proporcionan servicios de comida, mini-market, aseo, telefonía, etc...

Los directivos de muchas empresas punteras llevan tiempo hablando de cuestiones como “compartir la filosofía de la empresa con los

clientes”. John Sculley, presidente de Apple Computer, Inc., escribía en el folleto de presentación de un seminario de formación : *“Un cliente es alguien que ha decidido compartir nuestros mismo valores. En Apple, esto representa la satisfacción de compartir una misma pasión”*.

Claude Abraham, presidente de la Compagnie Générale Maritime, comentaba: *“Hemos iniciado con diez clientes, que han aceptado colaborar voluntariamente con nosotros, un estudio en profundidad sobre los niveles de calidad que esperan de nosotros en el futuro y hasta hemos negociado con ellos auténticos contratos sobre calidades”*

¿Qué sistemas de participación ofrecen las Instituciones Públicas de Protección Social?.

En materia de **Servicios Sociales** Generales existen los Consejos Sociales o Consejos de Participación Ciudadana que, en un desarrollo mimético de las legislaciones, están contemplados en casi todas las Comunidades Autónomas.

En materia de **Salud Pública** -en atención primaria-, existen los Consejos de Salud. En el ámbito hospitalario, la participación se suele reducir a una Oficina de Atención al Paciente

En el Sistema de **Enseñanza Pública** Español, la LOGSE y su desarrollo posterior propugnan la participación de todos los agentes de la Comunidad Educativa a través de los Consejos Escolares (verdaderos Órganos de gobierno de los centros).

El **sistema Judicial** ha tenido que desarrollar -en ocasiones muy a su pesar- la existencia de la Institución del Jurado que propugna nuestra Constitución.

Los propios **Parlamentos Autonómicos** han adquirido la muy saludable costumbre de crear plataformas de discusión consultivas previo a la elaboración de Leyes.

Se han desarrollado completamente las figuras del **Defensor del Pueblo** y de los Defensores y Procuradores del Común en las Comunidades Autónomas.

Y, finalmente y con perdón, como diría la canción de Serrat, los pajaritos cantan y las nubes se levantan....

Si bien las formas citadas de participación ciudadana **son absolutamente necesarias**, todos sabemos que su funcionamiento deja bastante que desear.

Si analizamos las formas de participación en **materia educativa** -quizás uno de los sectores donde están más desarrolladas- asistimos a la conflictiva situación que significó desconfigurar y redistribuir el poder en la toma de decisiones de los centros.

La filosofía que la LOGSE promulga en cuanto al gobierno de los centros se apoya en pilares como:

- El Centro debe funcionar como una unidad autónoma de Direcciones o Delegaciones Provinciales. Esa autonomía se plasma en el Plan de Centro que deben elaborar cada año.
- El Organismo de Gobierno del Centro (Consejo Escolar) está compuesto por la voz y el voto de cuatro sectores: Docentes, Padres y Madres, Personal Administrativo y Alumnos.

Aunque se han dado pasos muy importantes en esta materia, todavía existen sectores -especialmente el de los padres y madres- que están muy al margen de la marcha real del Centro y, cuando no es así y una AMPA comienza a tomar postura en cuanto a la marcha del mismo se suele generar un conflicto de **PODER** para el que las partes implicadas no están preparadas.

El sector de los docentes se suele sentir acosado por las demandas del entorno inmediato (agentes que operan en el Centro) y por el entorno estructural (cambios permanentes en la normativa y la estrategia educativa, exigencias técnicas para las que no reciben la preparación adecuada, etc...). Es muy crítico (y no sin razón) con la educación familiar que reciben los alumnos y, además, por su condición

de técnicos, suelen creer que poseen la piedra filosofal del cómo se debe enseñar.

El sector de los padres y madres suele aparecer en forma de dualidad. Una parte importante de ellos en número es dimisionaria de las funciones docentes. Se sienten al margen de la educación de sus hijos. No creen que la formación académica de sus hijos sea una responsabilidad directa. Una minoría de padres y madres se preocupa verdaderamente por la calidad de la enseñanza pero corren el peligro de provocar conflictos al irrumpir en el sistema de relaciones y poder interno que es cada Centro sin estrategia de calidad. Su irrupción en el sistema suele ser más una búsqueda de culpabilidades.

Por su parte, los integrantes del sector administrativo y de apoyo de los centros de enseñanza se sienten desplazado de la función docente. Es decir, no percibe la importancia de su trabajo de cara a la calidad de la enseñanza.

Por último, ¿y los discentes? ¿el alumnado?. Desgraciadamente suele cumplir su misión -aprender- y terminan asumiendo y copiando los modelos relacionales que les enseñan “sus mayores”, es decir, los tres sectores mencionados con anterioridad.

¿Se imaginan que los cuatro sectores confluyeran en una misión compartida?.

Aún más allá. Existe un miedo atávico en los docentes a ceder el protagonismo del aprendizaje a los alumnos. Nuestra cultura de enseñanza es aún completamente escolástica; esto es, *“yo, docente, poseo la sabiduría. Mi tarea consiste en introducir en tu cabeza mis conocimientos, hasta que eso ocurra eres un ignorante”*.

¿Cómo es posible desde esa mentalidad arraigada en todos nosotros hacer partícipe de su proceso de aprendizaje a un alumno/a? Sencillamente, no es posible.

Incorporar calidad a la enseñanza significa releer a Sócrates. El discurso sería: *“la sabiduría está en tí. La posees pero aún no lo*

LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

sabes. Mi tarea como docente consiste ayudarte a que descubras lo que sabes. Soy un partero de espíritus”.

Esta es la visión del aprendizaje que tiene la cultura judía. Cuando los niños judíos aprenden el Talmud (el equivalente a nuestro catecismo), los alumnos se sientan, por parejas, uno frente al otro. Uno de ellos lee un párrafo y se inicia una discusión en la que procurarán llevarse la contraria casi de forma sistemática. Deben, sin embargo, llegar a alguna conclusión. Mientras esto ocurre, por la sala, llena de parejas discutiendo y concluyendo se pasea el Maestro. El Maestro ciuda el método, proporciona las herramientas. El verdadero aprendizaje no proviene de él sino de la pareja de discusión. De ahí proviene un bonito refrán judío. “Ten a un maestro. Paga a un amigo”.

Paulo Freire lo decía con otras palabras: “No existe el conocer; lo que existe es el con-conocer”.

Curiosamente, nuestros docentes se sienten más seguros “*dando*” la lección que toca ese día que provocando debates en clase. Un triste producto de todo ello suele ser que el maestro no aprende casi nada de sus alumnos.

De esta forma el acto docente se convierte en UNIDIRECCIONAL. La unidireccionalidad de la docencia imposibilita los aprendizajes significativos, que son los aprendizajes de mayor calidad.

¡Otra paradoja! Cuanta más capacidad tenemos para “partear nuestros espíritus”, para participar activamente en nuestros procesos de aprendizaje, el Sistema se vuelve más unidireccional. Me estoy refiriendo a la Universidad; en demasiadas ocasiones triste paradigma de conjunto de pseudo-sabios que pretenden “desasnar” a pollos ignorantes...

Aún así, con un poco de perspectiva, hay que reconocer cuánto se está mejorando en esta materia.

En una escala inferior en los sistemas de participación se encuentra el **Sistema Sanitario**. En general, no se ofrece calidad al cliente. A pesar de que el ámbito hospitalario en España está incorporando sistemas de gestión de calidad en la atención, lamentablemente la CALIDAD PERCIBIDA (que es importantísima) por parte de los clientes en nefasta.

No hace mucho tuve una lesión deportiva e ingresé en Urgencias Hospitalarias. Tras sortear alguna que otra barrera arquitectónica me proporcionaron una silla de ruedas, esperé en un pasillo. Tras la espera, que fue breve, me enviaron a radiología. Un tipo con bata blanca, al que nadie me había presentado, dijo en voz alta: “*A ver... que pase el esguince de tobillo*”. Al parecer cuando uno entra por la puerta de una Hospital deja de llamarse Luis y pasa a ser denominado por el nombre de la lesión que padece.

Cuando regresé a casa, escayolado convenientemente, volví a ser llamado por mi nombre (uno recupera su identidad cuando sale de un hospital).

Volví con la prescripción de unos medicamentos y el consejo del médico de llevar a cabo “reposo” durante una semana. Aquí apareció el segundo problema: la desinformación.

Al parecer la lesión revestía la suficiente gravedad como para:

- 1.- Procurar no salir de casa.
- 2.- Reducir el uso de las muletas a lo imprescindible.
- 3.- Tener el pie siempre en alto.

Este era el significado del mensaje del médico “*guarde Vd. reposo*”.

Sin embargo mi interpretación de este mensaje fue:

- 1.- No conducir. Utilizar taxis para los desplazamientos urbanos.
- 2.- Ya que tengo que trabajar, procurar descansar todo lo posible.
- 3.- No correr, no saltar, no jugar al tenis...

El resultado de mi mala interpretación fue de 15 días más de inmovilidad (esta vez de verdad) y 30 sesiones de rehabilitación (que tienen un elevado coste).

LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

La culpa no es del médico ni mía. No hay culpables. Hubo un mal proceso de comunicación médico - paciente. Si me hubiera sentido verdaderamente partícipe del tratamiento de mi lesión a través de la comprensión de la misma, hubiera sido el primer interesado en su rápida y exitosa resolución. Yo hubiera sanado más rápidamente, mejor y a un menor coste.

Este ejemplo tonto se produce ¡cientos de miles de veces al año en España!. Si bien en los Hospitales están incorporando medición de los procesos, no se están cuidando dos aspectos esenciales para la Calidad de Vida de las Personas:

- La participación del cliente como protagonista de su proceso de enfermedad. (para lo cual debe estar perfectamente informado de qué puede hacer **por sí mismo** para mejorar su estado).
- La consideración del cliente, y esto que viene es durísimo, como PERSONA. Los indicadores que miden esto son intangibles algunos pero otros no. No es intangible el que se nos llame por nuestro nombre, el que conozcamos el nombre de alguien que nos va a explorar o el que se nos sonría.

Al no tener en cuenta estos aspectos, **los Hospitales están perdiendo mucho dinero de todos.**

Si los Hospitales incorporan Calidad Total creyendo que se trata de medir los costes de cada acto médico para su control y reducción, sin tener en cuenta los mencionados factores de participación y personalización del cliente, generarán una calidad real que sería aceptable para una fábrica de chorizos (no parece oportuno que un chorizo opine) pero que es pésima tratándose de un servicio de Bienestar Social.

Si aplicamos lo anterior al **SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**, las conclusiones inmediatas son:

- **Es necesario que existan cauces formales de participación** del ciudadano (Consejos de participación ciudadana,

Consejos Sociales, etc...)

- **No es suficiente que exista lo anterior.** Es más; si SOLO existe lo anterior, en demasiadas ocasiones esas instituciones de participación de los usuarios sirven de velo para cubrir la ausencia total de **PROTAGONISMO DE SUS PROPIOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE AUTONOMÍA.**

En mi opinión, el sistema de Servicios Sociales es uno de los sistemas de protección social más necesitados de participación real. La andadura del sistema en nuestro país es corta (me refiero a una andadura tan corta como la de la Democracia misma). Se ha conseguido consolidar una estructura y una organización en muy poco tiempo, y esto conlleva **algunos problemas:**

- Se trata de una materia novedosa incluso para los propios políticos, de manera que han sido los/as técnicos los que han diseñado el sistema. La profesora D^a Natividad de la Red comenta a este respecto, y me sorprendió comprobarlo, cómo durante los años de gobiernos democráticos, en ningún debate electoral hemos oído discutir sobre modelos de Servicios Sociales a ningún candidato. Ello puede ser debido a que el diseño se ha elaborado desde gabinetes técnicos que tomaron decisiones estratégicas de diseño (más propias del nivel político). **La TECNOCRACIA de las decisiones se mantiene.** No creo que sea bueno que la gente y sus representantes no hablen nunca de Servicios Sociales, ya que supone un empobrecimiento del Sistema mismo.

- A un nivel más cotidiano, **sigue resultando muy difícil definir el producto de la gran empresa de los Servicios Sociales.** Utilizamos lenguajes crípticos, poco comprensibles y, algunas veces, espero que no muchas, pueden esconder un vacío de contenido real. Me llama poderosamente la atención la anécdota de un Colegio de Diplomados en Trabajo Social que ha decidido realizar una campaña de difusión de los Servicios Sociales dirigida a la población en general. El Colegio en cuestión llamó a unos publicistas para diseñar la campaña y llevan celebradas muchas e interminables reuniones con ellos para intentar explicarles qué son los Servicios Sociales; es decir, qué

LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

producto debían mostrar al público. Los publicistas no terminan de comprenderlo.

- Ante lo misterioso y crítico del producto, los profesionales de los Servicios Sociales **hemos asumido el poder dentro del sistema** desde la legitimidad del *saber-de-experto*. Todos/as tenemos la creencia de saber más de Servicios Sociales que nuestros responsables políticos y que los ciudadanos consumidores del mismo. Esto nos ha situado en la cúspide de los “opinadores” sobre Servicios Sociales y, más gravemente, en los mayores responsables de su futuro.

- Curiosamente nos quejamos con demasiada frecuencia de falta de interés por parte de los políticos y de incompreensión por parte de los ciudadanos. ¿A quién se le ocurre que alguien compre un producto si lo desconoce?. Mis compañeros Gustavo García y José Manuel Ramírez son algunos de los autores que llevan más tiempo insistiendo en la importancia del **Márketing de los Servicios Sociales**. Realmente creo que no nos lo hemos tomado en serio. La imagen del producto no es una cuestión accesoria al mismo. Si la sociedad en su conjunto no conoce la esencia de los Servicios Sociales, no vamos a poder avanzar. Así pues este aspecto no es ornamental sino que se trata de un desafío esencial.

- Finalmente, se han generado una serie **de fuerzas que interactúan en contra del avance de los Servicios Sociales** y contra las que es difícil pelear:

- * Trabajamos desde estructuras rígidas (Administración Pública) que no suelen tener el suficiente “giro de cintura” para asumir las demandas de un sistema en crecimiento.

- * La consolidación gradual del sistema de Servicios Sociales ha generado (para bien y para mal) todo un proceso de funcionarización de los técnicos que puede adormecer el progreso del mismo. (Este aspecto era ya vaticinado por D. Angel Parreño -Coordinador de SS.SS de Alcázar de San Juan- hace unos años cuando hablaba del paso del voluntarismo a la funcionarización).

* El ya citado problema del desconocimiento del sistema, bien sea por ausencia de márketing o, lo que sería aún peor, por ofrecer una imagen distorsionada de los Servicios Sociales. A este respecto hay que recordar el primer axioma de la comunicación humana de Paul Watzlawick (“Teoría de la Comunicación Humana”. Herder 1981.); ***Es imposible no comunicar***. De la misma forma, **cuando producimos servicios, estamos produciendo al mismo tiempo IMAGEN**. Cuando un ciudadano recibe un servicio, elabora una imagen del mismo (buena o mala). Cuando un ciudadano no recibe servicio, también elabora una imagen.

* Por último (esto va especialmente para los/as trabajadores sociales), **tenemos verdaderos problemas para trabajar en equipo** con otros profesionales. No se muy bien si debajo de ello hay un cierto sentimiento de inferioridad, un déficit de adiestramiento o una pelea por retener poder dentro del sistema.

Ahora bien...

¿CÓMO podemos poner a trabajar (participar) al cliente del Sistema de Servicios Sociales?

- **Queriendo hacerlo**; es decir, afrontando la pérdida de poder que supone tratar al cliente como lo que es: dueño de la empresa. (¿Trata el Sistema de Servicios Sociales a los clientes como ciudadanos que pagan los servicios que reciben?). El poder del técnico nunca debe sobreponerse a la autonomía personal del cliente para la toma de las decisiones que le afectan.

- **Identificando al cliente**. En los Servicios Sociales podemos identificar clientes externos (los tradicionalmente llamados usuarios, ya sean individuales, familiares, colectivos o institucionales) y clientes internos (nuestra propia organización tanto a nivel político como técnico). Si bien solemos identificar con claridad al cliente externo, no ocurre así con el cliente interno.

- **Estableciendo contratos proveedor-cliente**. Compromisos de calidad de los servicios a nivel de cliente externo e interno. (esto

LA PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN
SOCIAL
“DIEZ PARADOJAS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN”

significa que tenemos obligaciones para con nuestras propias organizaciones). Debemos incorporar la filosofía de la mejora continua en los procesos productivos de manera que la reflexión sobre las posibles mejoras de un centro o servicio sean una obligación moral.

- **Haciendo que el cliente participe de la filosofía de la empresa.** El acercamiento de un ciudadano al sistema de Servicios Sociales es la mejor ocasión de que conozca el producto. La orientación, servicio, prestación o producto que adquiera es nuestra mejor tarjeta de presentación. Hay que conseguir que los clientes compartan con nosotros “ensoñaciones” de futuros deseables, **VISIÓN DE FUTURO.**
- **Procesando los procesos productivos,** es decir; analizando los inputs, outputs, procesos, métodos y resultados que llevamos a cabo en la Intervención Social. Hemos de desmenuzar lo más posible nuestra Intervención Social para hacerla analizable.
- **Elaborando indicadores** de medición de los Servicios que prestamos. Estos indicadores deben medir todos los elementos que intervienen en el proceso productivo, como son: **RESULTADOS** (la satisfacción del cliente, la satisfacción del profesional, la imagen del servicio, futuros procesos, etc...), **PROCESOS** (metodologías aplicadas, tecnología utilizada, tiempos empleados, toma de decisiones, la consecución de mayor autonomía por parte del cliente, la pertinencia de los recursos aplicados, el coste del servicio prestado en relación a su calidad ofrecida, etc...).
- **Midiendo con y desde los clientes** (tanto internos como externos). La Calidad, además de ser medida, debe ser conocida y juzgada para poder ser mejorada. Algunas empresas emplean tiempo y dinero en evaluaciones de Calidad del Producto o Servicio que, en un alarde de imbecilidad, terminan en un cajón.
- **Estando dispuestos a no decidir por el cliente** (persona o colectivo). Por supuesto, esto incluye no hacer nunca nada que el propio cliente pueda hacer por sí mismo.

- **Estando dispuestos a CAMBIAR CONSTANTEMENTE** la forma de proceder e, incluso, a desaparecer si así lo exigiera la calidad del servicio. Un ejemplo de esto es lo que hizo un buen amigo, responsable de formación en una de las mayores empresas de España. El Departamento de formación cumplió su misión durante años con tal calidad, que el desarrollo de la misma podía ser llevado a cabo de manera independiente por cada una de las unidades -recuérdese el concepto de mini-empresa-. De esta forma, su última misión consistió en hacer desaparecer el mismo Departamento de Formación.
- **Estando abiertos al aprendizaje.** Me refiero a aprender del cliente. La interacción con el cliente es la principal fuente de aprendizaje de una organización.

NOVENA PARADOJA

La participación es, de todas formas, inevitable. (o la parábola de la rana hervida).

Un experimento: Calentamos agua en una cazuela hasta el punto de ebullición. Tomamos una rana y la introducimos en el agua hirviendo. La rana, al contacto con el agua, saltará e intentará huir saltando de la misma. Sin embargo, si introducimos a una rana en una cazuela con agua a temperatura ambiente y la calentamos gradualmente, la rana terminará cociéndose sin apenas enterarse.

Los que vivimos de la Intervención Social podemos hablar y hablar de participación pero mientras lo hacemos, algo está cambiando en el entorno. La filosofía de la Calidad, la Orientación al Cliente, NO SON MODAS. Son EXIGENCIAS que el entorno está efectuando.

Si no percibimos con rapidez el “cambio de temperatura” que se está produciendo, un montón de tecnócratas y funcionarios podemos terminar “escaldados” como la rana del cuento.

Todos los ciudadanos queremos adquirir bienes y servicios de calidad, donde se nos ofrezca un trato personal, respetuoso y hasta afectuoso.

Cada vez más se está introduciendo la cultura de la queja razonada, la propuesta de mejora y la exigencia del servicio por el que uno paga. Al lado de esta realidad aún subsisten organizaciones proveedoras de Intervención Social que parecen adormiladas. Es tiempo de optar por liderar el cambio o por sentarnos a mirar cómo ocurre.

DÉCIMA PARADOJA

Las soluciones que demos hoy a los problemas de participación serán nuestros problemas de mañana.

Todo lo dicho anteriormente puede constituir la crisis de la Intervención Social para dentro de 20 años.

Incorporar Calidad Total (Total Quality Management) es incorporar PARTICIPACIÓN DEL CLIENTE. Sin embargo, la manera en la que incorporemos la filosofía de la calidad puede abocarnos a nuevas formas de Taylorismo en las organizaciones y, por tanto, a la recurrente ausencia de participación del cliente.

Puede ocurrir también que la incorporación de rigor en los procedimientos de gestión de la producción de participación social acaben aportando eso: “rigor mortis” a las organizaciones sociales.

Debemos pues, aprender a trabajar supeditados al Principio de Incertidumbre propuesto por la Física Moderna. Debemos releer el “todo fluye” de Heráclito. Debemos, como dice el Consultor D. Ramón Adell, “*desembarazarnos de la tiranía de la α y abrazar la genialidad de la γ* ” (o sea que las cosas no son blanco o negro sino que pueden ser blanco y negro al tiempo).

Todo ello para concluir que se trata simplemente de creer, como principio inmutable, únicamente en el CAMBIO. Y éste, solo puede venir dado por una fuerza; la fuerza de la participación.

Valladolid, marzo de 1999.

METODOLOGÍAS DE LA PARTICIPACIÓN CON NUEVOS VÍNCULOS SOCIALES.

Inés Portillo Mayorga

Profesora E.U. de Trabajo Social de Huelva

Resumen

La comprensión de la participación como proceso gradual que está en continua reelaboración, se enmarca dentro de presupuestos y fundamentaciones que son la base de los planteamientos democráticos de la sociedad. La participación desde la intervención social necesita, desde un punto de vista tecnológico no solo el conocimiento de las metodologías tradicionales, sino también la aceptación de la realidad social, con toda su complejidad y contradicciones, para realizar una acción eficaz y acorde con esa realidad.

Desde los cambios que se están produciendo en la sociedad, desde la reestructuración de las formas de gobierno del Estado y desde el impacto de los fenómenos de la globalización y de la mundialización, debemos aceptar de forma no catastrofista las nuevas estructuras sociales y no pretender volver a realidades pasadas, sino ver los puntos de apoyo que quedan disponibles para mejorar el desarrollo humano de las ciudades desde nuevas formas de intervención adaptadas a los nuevos vínculos sociales.

1 - Teoría y metodología.

1.1. La democracia participativa. Modelos.

1.2. La democracia real: participación y complejidad. Las libertades públicas.

2 - Metodologías de participación y nuevos vínculos sociales.

2.1. Metodologías de participación: investigación acción participativa. Proceso: la información. La toma de decisiones. Modelo de formulación de metas.

2.2. La motivación para la participación. El poder, los políticos y los espacios de participación. Los proyectos de intervención.

2.3. La sociedad moderna. Las redes del tejidos social. Metodologías y nuevos vínculos sociales.

INTRODUCCIÓN

1 - Teoría y metodología.

La democracia participativa. Modelos de democracia participativa. La democracia real: participación y complejidad. Las condiciones sociológicas de la participación: las libertades públicas.

INTRODUCCIÓN

La participación y la comprensión de la misma como un proceso gradual, se enmarca dentro de presupuestos y fundamentaciones que son la base de los planteamientos democráticos de la sociedad. Desde un punto de vista tecnocrático e instrumental, la participación social desde la intervención social no solo necesita el conocimiento de las metodologías, sino que también supone la aceptación de la realidad social, con toda su complejidad y contradicciones, para realizar una acción eficaz y acorde con esa realidad.

Desde el Trabajo Social y ante las actuales metodologías de la intervención social que ya reconocen la unidad de todos los métodos anteriores, configurándose una metodología de la intervención social única, global e integrada, no se ha hecho sino responder desde la práctica y desde la teoría, a la realidad social del hombre actual.

Las personas estamos insertas en unos contextos inmediatos y también en otros más alejados; hoy, por efecto de los medios de comunicación de masas y por los fenómenos de la mundialización todos participamos de características muy similares que hacen que puedan plantearse nuevas formas de intervenir por encima de las características regionales.

1- LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La participación como elemento fundamental del Trabajo Social para la intervención condiciona nuestra profesión y su efectividad.

Como valor normativo está siempre presente en la justificación y en los objetivos, tanto explícitos como implícitos y en todas las actuaciones sociales se plantea como meta deseable. Existen diferentes enfoques o paradigmas de la intervención social con resultados interpretativos diferentes de la sociedad y de la realidad humana.

Hoy el paradigma participativo está siendo planteado desde una postura crítica para el abordaje de las necesidades y para la transformación de las situaciones de conflicto desde una óptica integradora, contemplando el entorno ecológico en el que discurre la historia de las personas.

La participación como valor normativo es una técnica y es una metodología para la acción; es un proceso y es una vía, es realizar el cambio desde una situación desfavorable hacia una mejor, y hacia el aumento del bienestar específico o total de la existencia humana.

Existe una paradoja cuando se habla de conseguir la participación

de los ciudadanos y en la mayoría de las ocasiones no se les articulan espacios reales para participar. El fomento y el entrenamiento en una sociedad participativa real debe contribuir, en la práctica, al desarrollo de una sociedad más solidaria.

El Trabajo Social mantiene hoy se compromiso con la participación y el estímulo de la misma como principio ideológico de tipo ético normativo, por un lado por el posible agotamiento de los recursos materiales de los estados y de sus fondos para los ciudadanos, y por otro ante la evidente desigualdad en su redistribución. El Trabajo Social tiene, tanto en su concepción como en su práctica, la obligación de no instalarse solo en la gestión burocrática del bienestar social siendo un hecho que:

* la participación de los ciudadanos en los servicios de bienestar no puede desligarse de la participación en las democracias.

* La política social depende del conjunto de la vida política en general y de la sociedad, y de las ideologías, instituciones y procesos que la constituyen como formación histórica-social determinada.

* cualquier forma de abordar la crisis del estado de bienestar que favorezca los intereses “de los de abajo” y de los de “afuera” (excluidos), requiere una democractización de las estructuras administrativas y un desarrollo de la articulación de la sociedad civil.

MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Participar tiene que ver como término con el hecho de tomar parte activa en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. La cosa pública no es monopolio exclusivo del estado, aunque este tenga en el poder ejecutivo y judicial la vigilancia de la eficacia y el cumplimiento de la preocupación por lo público, y el peligro de que degenere en tecnocracia y despotismo, más o menos camuflado.

En la situación actual de desencanto político las tendencias abstencionistas y la huida “de lo colectivo”, no se pueden abordar

solo con el establecimiento de órganos y procedimientos de participación, sino que es necesario elaborar estrategias y metodologías que estimulen la creación y consolidación del interés por lo colectivo. El interés por lo colectivo nace del interés por lo más inmediato del contexto y por la utilización de formas diferentes de “estar social” del ciudadano, “estar social” que signo inequívoco de la dimensión social humana, que necesita de los demás y de la contrapartida de sentirse valorado por los demás.

La participación que nos interesa es la de la persona que ejerce sus derechos plenamente y que considera insuficiente la democracia representativa y formal; es la persona que quiere ser ciudadano en sentido amplio y que quiere que sean tenidas en cuenta las formas y las redes sociales que constituyen su vida.

Este enfoque nuevo significa distinguir entre la orientación ideológica que desarrollamos en la intervención y la comprensión del “contexto” en el cual se desarrollan las prácticas sociales, los hechos sociales. Decir que participar es tomar parte en algo, como se citó al comienzo es no decir nada de las formas, los métodos y las finalidades en cada momento. El concepto de participación con su tintado tecnocrático, es en sí mismo un concepto abstracto con polivalencia semántica (I.O.E.). En el fondo, la confusión que existe en relación a su análisis es por que en el fondo lo que subyace es una discusión sobre valores - si se debe o no potenciar la participación - (Ann Richardson).

LA DEMOCRACIA REAL: PARTICIPACIÓN Y COMPLEJIDAD

Nuestra constitución recoge la participación y su derecho, indica unas formas y procedimientos que son posibilidades que están aún sin desarrollar. En el artículo 23 se dice, “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal; en el artículo 9.2. se dice que es necesario “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica

y social”, y también se habla de ello en el 140, 87, 92 y en los 21, 22, 27, 29, 48, 51, 105, 125, 129 y otros, pero lamentablemente las leyes y reglamentos posteriores no han sabido potenciar esta participación, ya sea por falta de capacidad del legislador, o por falta de experiencias y de movimientos previos que presionen para que esto se haga realidad.

La ley de régimen local tiene también un desfase entre la filosofía del preámbulo y su desarrollo posterior. Hay una historia anterior con una riqueza suficiente de instituciones comunales, dehesas,... con fundamentos de legitimación profunda que pueden ser retomados para un desarrollo acorde con las necesidades sociales que se viene manifestando.

Desde los municipios y desde las ciudades por tanto, como organización territorial más cercana es desde donde se crean los mejores marcos, canales y órganos de interrelación para la participación en la intervención social y en el desarrollo de la democracia.

La pedagogía de la participación requiere una actuación desde la realidad, no sobre ésta. Se participa cuando se tiene capacidad de controlar la propia vida y de decidir sobre ella, aunque esto no signifique estar siempre en posesión de la verdad. Hay que adentrarse en la participación sin perjudicar al técnico, al experto, entendiendo que el otro puede aportar sin serlo.

En la comunicación está el máximo exponente de la participación, en el compromiso y en la cooperación después, y en desarrollo de las actitudes de refuerzo, de escucha, de esfuerzo...

En la profundización de la democracia por delegación, en la búsqueda de nuevas metodologías, en el aporte continuo de diferentes ciencias, y en la complejidad de formas y procedimientos participativos hay que situar nuestra acción profesional, la construcción/reconstrucción cooperativa de la identidad profesional, siendo creativo y crítico como actitud básica del sentido humano, social y político de nuestro hacer.

LAS CONDICIONES SOCIOLÓGICAS DE LA PARTICIPACIÓN: LAS LIBERTADES PÚBLICAS

Las necesidades sociales o de afiliación suponen la necesidad de ser aceptado, de pertenecer a, de dar y de recibir, como vimos, y tienen como resumen la necesidad de autorrealización a través del máximo nivel de creatividad, del deseo de superación y de ser competente socialmente.

La forma en que las personas participan tiene que ver con el grado de libertades públicas y con situaciones diferentes de las personas en relación a ellas, y que pueden ser:

- de no querer participar, y al que no podremos sino informar de sus derechos y obligaciones, dado que no tiene motivación para una mayor implicación.
- de querer participar, aún cuando su motivación no le mueve suficientemente a implicarse, pero al que el apoyo y reconocimiento puede motivar a una acción.
- de participar, siendo abierto y receptivo, toma parte, opina, ejecuta y donde hay decisiones conjuntas, relación social y estima recíproca. Hay capacidad para opinar, decidir y actuar por cuenta propia.

Desde estas situaciones se definen situaciones, se avivan conciencias y se presenta un tercer camino o modelo entre capitalismo y socialismo. Se presentan escenarios sugestivos destacando la importancia de lo pequeño, de la calidad de vida, del humanismo ideológico frente al hiperdesarrollismo y la productividad. Se ven personas sembradoras de símbolos ejemplares que promueven vidas distintas, movimientos identificativos y que alteran los modelos y presupuestos vigentes. Es el desarrollo de la madurez que no se agota en la independencia sino que tiene que ver con la interdependencia. Es hacer de las motivaciones metas, metas que tiene que ver con el desarrollo de estrategias para la participación y las libertades ciudadanas.

2. METODOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN Y NUEVOS VÍNCULOS SOCIALES

METODOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN: LA INVESTIGACIÓN - ACCIÓN PARTICIPATIVA

Las metodologías de participación aplicadas a la investigación social, investigación social que no solo busca el conocer, sino la máxima implicación de personas, grupos y comunidades para el cambio social, son las únicas que legitiman al técnico, pues de lo contrario no estaríamos promoviendo el desarrollo, que es el objetivo de nuestra intervención social.

Estas metodologías buscan hacer intervenciones renovadoras y eficaces. Recordando que la participación se refiere a los medios por los cuales las personas pueden influir en las decisiones y en la política que afecta a sus propias vidas, vemos que este concepto va unido a la metodología o estrategia para poder influenciar a las administraciones públicas.

Las metas generales son:

El ejercicio de la democracia, es decir su fortalecimiento.

El desarrollo de la solidaridad desde el ejercicio de la responsabilidad personal y colectiva.

Utilizar la realidad, el contexto personal e inmediato y facilitar el fortalecimiento de las redes y vínculos sociales.

Fomentan las relaciones de igualdad y rompen la dependencia institucional y técnica.

Sitúan a las estructuras de ayuda a los ciudadanos en la mejor situación para dar servicios adecuados a las necesidades reales.

Incrementan las identidades personales y el sentimiento de pertenencia y son medios para adquirir conocimientos y utilizar experiencias.

Situar a los ciudadanos en clave de promotores de servicios, en vez de receptores de los mismos, maximizando los recursos y la responsabilidad sobre los mismos.

LA SOCIEDAD MODERNA. LAS REDES DEL TEJIDOS SOCIAL. METODOLOGÍAS Y NUEVOS VÍNCULOS SOCIALES

Desde el Trabajo Social y ante las actuales metodologías de la intervención social que ya reconocen la unidad de todos los métodos anteriores, configurándose una metodología de la intervención social única, global e integrada, no se ha hecho sino responder desde la práctica y desde la teoría, a la realidad social del hombre actual.

Las personas estamos insertas en unos contextos inmediatos y también en otros más alejados; hoy, por efecto de los medios de comunicación de masas y por los fenómenos de la mundialización todos participamos de características muy similares que hacen que puedan plantearse nuevas formas de intervenir por encima de las características regionales.

En la sociedad moderna la cultura - el tipo de cultura - y la conceptuada como no moderna, se diferencian sobre todo en relación a las ideas y los valores sobre las cosas y los hechos.

“Lo moderno” supone ante todo una innovación respecto a la configuración no moderna, que es mucho más corriente que la otra, y así al hablar de “lo moderno” podemos ver que está caracterizado por diferentes hechos:

El primero de ellos es el hecho de atribuir un valor al individuo, sobre todas las cosas, de forma preponderante.

a) El hecho de que el dinero sea el máximo poder, poder que mide todas las cosas, es otra característica de “lo moderno”, a diferencia de los valores de otras épocas. Hoy está simbolizado por el poder del dinero.

b) En “lo moderno” hay una filosofía basada en el valor, y esto caracteriza a la época contemporánea. Nosotros, los modernos separamos ciencia, estética y moral.

El término valor tiene muchas significaciones. Es una palabra utilizada frecuentemente de forma comparativa. Una cuestión de valores no es una cuestión de hecho. Nos remite al relativismo, pero también es un concepto central que se utiliza muy frecuentemente y en todo tipo de situaciones. Se han estudiado mucho los valores en diferentes culturas o

sociedades pero sin relacionarlos. Podemos recordar como un valor central americano era el self-reliance -autoconfianza- “el no depender más que de sí mismo” algo que parece en contradicción con el ser social de la persona.

En lo que a nosotros nos concierne en relación al trabajo social tenemos que destacar que:

1: Desde el punto de vista de la cultura moderna es imposible deducir lo que deber ser de lo que es. No se puede realizar una transición de los hechos a los valores, porque los juicios de realidad son de naturaleza diferente a los juicios de valor.

2: Al insistir tanto en el valor del individuo se ha interiorizado la moral, se la ha reservado a la conciencia individual mientras se la separaba de los fines de la acción y se distinguía de la religión. El individualismo y la separación entre el hombre y la naturaleza han separado de esta manera el bien, lo verdadero y lo hermoso, y se ha introducido un profundo abismo entre ser y deber ser. Esta situación es la que nos ha tocado en suerte, en el sentido de que se halla en el centro de la civilización moderna.

También algunos autores hablan de la diferencia, (en relación al concepto de valor), entre la representación en el pensamiento y su contrapartida en la acción, y llaman en este sentido, valores de primer orden a los valores propiamente dichos, y a los otros de segundo orden.

Vemos pues que los valores constituyen un problema central en el análisis de la sociedad actual, y destacamos, con relación a ellos, las siguientes observaciones:

Los valores son esenciales para las personas y para su identidad (aunque fácilmente se olvida en la práctica).

a) Hay una estrecha relación entre ideas y valores, entre los aspectos del conocimiento y los normativos, (y es importante por cuanto se habla de orientación de valores, conjunto de presuposiciones de valores no expresados que enmarcan una concepción determinada del mundo).

b) Los valores aparecen organizados jerárquicamente, (hay un esquema de prioridades en la comparación de la “orientación de valores”, distinguiéndose diferentes clasificaciones). El propio término “orientación de valores” indica que el actor individual es la preocupación dominante, tal y como ya vimos anteriormente.

En las sociedades modernas la ciencia ocupa un papel fundamental, y por eso, las ideas científicas ligadas al sistema de valores están poco adaptadas.

Otra cuestión importante es que en la sociedad moderna es que al otorgar gran valor al individuo se produce la necesidad de otorgarle una gran libertad de elección y ello supone que tiene capacidad para fijar su valores. En la configuración moderna le corresponde al sujeto establecer la relación entre las representaciones sociales y su propia acción. En este caso, este mundo desprovisto de valores, al que estos han de ser añadidos, por la elección humana, es un mundo sub-humano, un mundo de objetos, de cosas. Es un mundo sin el hombre, un mundo del que el hombre se ha retirado deliberadamente y sobre el cual

puede, de este modo, imponer su voluntad.

La configuración moderna al mismo tiempo que se opone a la configuración tradicional, se sitúa sin embargo dentro de ella: el modelo moderno constituye una variante excepcional del modelo general y permanece insertado y englobado, en el interior de ese modelo. La jerarquía es universal al mismo tiempo que está contradecida, parcial pero efectivamente.

La igualdad puede hacer ciertas cosas y otras no. Una tendencia actual de la opinión pública es la siguiente: se habla mucho de la “diferencia”, de la rehabilitación de aquellos que son “diferentes” de una manera o de otra, del reconocimiento del otro. Esto puede significar dos cosas. En la medida en que se trata de “liberación”, de igualdad de derechos y oportunidades, de igualdad en el trato a las mujeres, a los homosexuales, etc... nos parece necesaria, adecuada, correcta. Pero si reconocemos la igualdad, se deja de lado la diferencia, se la ignora o se la subordina, y no se la “reconoce”.

Para algunos la única forma de reconocimiento del otro pasa por aceptar la jerarquía y el conflicto, entendido este último como valor operativo - no como ideal - .

Admitiendo que este análisis de lo moderno puede criticarse de simplista, es necesario decir que la realidad es que la separación entre ser y deber-ser está muy lejos de ser admitida en nuestro entorno, entre nosotros. Lo que se ha querido hacer es aislar una configuración ideológica general que subyace tanto en la mentalidad común como en nuestro conocimiento especializado, dirigido a la intervención social. Y en segundo lugar nos ha parecido conveniente aislar el término individualista como una característica de la configuración moderna frente a la no moderna, y la modernidad está muy expresada en la práctica social y en la ideología que caracteriza.

LAS REDES DEL TEJIDO SOCIAL

Numerosas disciplinas están aportando datos y elementos que pueden

ayudarnos a entender las redes del tejido social en las ciudades, redes de las que mucho se habla pero poco se profundiza.

No podemos seguir pretendiendo volver a situaciones de desarrollo y estructura social superadas, al menos en su conjunto, y pensar en la intervención social como “reconstructora de redes”; es una tarea tan ingente, difícil, inmensa y a contra corriente, que se nos antoja inútil. Es también esta pretensión el motivo de la continua insatisfacción del trabajador social en su intervención en la comunidad y es la causa también del tiempo excesivo dedicado a “analizar el asociacionismo”, “potenciar el voluntariado”,... y otras realidades, actividades que son la base de la literatura consultada en relación al tema. A lo más que llegan los últimos artículos de revistas de trabajo social inglesas y americanas es a plantearnos programas y experiencias con grupos de población en riesgo, en contextos limitados, pero que no nos sirven, salvo si vamos a trabajar en áreas similares.

El propósito que nos anima es hacer un replanteamiento metodológico, un enfoque nuevo que nos haga “ver” lo que tenemos, que es muy rico, útil y moderno, y saber utilizarlo.

La sociedad actual es hija de la anterior, lo moderno convive con antiguo, con lo tradicional, como vimos, a esa sociedad es la que tenemos que “coger” y trabajar con ella.

Hoy en el tejido social se sitúan tres parámetros fundamentales que han de ser tenidos en cuenta y que son las nuevas formas de producción, con una fuerte fragmentación del mercado de trabajo, dando como resultado especialistas fijos, eventuales y parados; por otro lado el influjo del espacio vital va configurando formas de vida diferentes - lo rural, lo

metropolitano, las ciudades intermedias ... - que posibilitan una gran complejidad de reacciones y una creatividad en las relaciones que no se han borrado ni siquiera en las grandes ciudades. El tercer parámetro son los nuevos vínculos sociales que, a despecho de multitud de teorías pesimistas, están más vivas que nunca, pero son nuevos y por eso desconciertan y son difíciles de entender.

Por tanto el tejido social de nuestras ciudades presenta multitud de redes de relaciones que se dan de forma cotidiana, y que son vínculos con contenidos e intensidades diferentes. Hay pluralidad de cosmologías - desde la cultura de la pobreza de la que tanto se ha hablado hasta la cultura de la urbanización en sus diferentes grados - que tienen soportes relacionales y grupales donde se apoyan (Rodríguez Villante, p. 92). Esos soportes relacionales y grupales deben ser el objetivo de nuestras intervenciones.

Hoy entre los poderes públicos, los grupos formales e informales hay crisis de recomposición. Los grupos formales son todos aquellos más o menos concienciados - yo diría que tradicionalmente estaban concienciados -, por causas ideológicas, religiosas, por motivos profesionales o económicos, y que suelen tener un “animador” para su funcionamiento. Los informales son tanto aquellos que tienen un buen nivel de comunicar y hacer opinión, como cantidad de agrupamientos que surgen para temas muy puntuales y luego se separan hasta el próximo motivo de unión. De esta forma puede considerarse que entre los poderes públicos y la base social existen, al menos, estos dos estratos importantes para entender el tejido social.

Los poderes públicos tienen sus propias reglas para reproducir el poder perteneciendo a lo que se ha llamado cultura separada, o un “racionalismo modernizador”, con posturas, creencias, actitudes y comportamientos que se nos quieren mostrar como verdades universales, representación de la población,.. Los valores locales, la sociedad del espectáculo, los apoyos al desarrollo tecnológico son algunas de sus manifestaciones. A todo esto se le une la ausencia de líderes y se le añade “la movida” que está sobre nosotros.

METODOLOGÍAS Y NUEVOS VÍNCULOS SOCIALES

Las nuevas metodología tienen que ver con las descripciones y realidades de la estructura social, con los tiempos y planeamientos en relación a la intervención social y con el uso de los espacios relacionales de los ciudadanos en las ciudades.

Desde estos nuevos marcos las metodologías y los nuevos vínculos tienen los principios orientativos siguientes:

- consideración del hombre moderno actual como un ciudadano evolucionado y más avanzado que busca nuevas formas de relación social.
- reorientación de metas y objetivos que nos planteen dudas sobre esquemas anteriores.
- flexibilidad continua en los procesos y tolerancia hacia el propio discurso individual.
- aceptación de la funcionalidad de las relaciones, las motivaciones, los planteamientos y opciones de los ciudadanos.
- focalización de las intervenciones en contextos micro, entendiendo que éstos tienen marcos referenciales más amplios, donde caben distintas ideologías y sistemas, a veces contradictorios, y por tanto complejos como estructuras epistemológicas.

Estos principios obligan a desarrollar procesos continuos de análisis, concreción y exteriorización, es decir, entrenarse continuamente en ser capaces de explicar las causas y los motivos de las situaciones.

Frecuentemente los trabajadores sociales y otros técnicos de la intervención social, pero sobre todo los trabajadores sociales especialmente formados y ocupados en la intervención, es decir, en la praxis de la teoría, trabajan con “residuos”, es decir, trabajan con necesidades, con situaciones problema,. Con el malestar social, con carencias,...

El trabajo social con nuevos vínculos sociales supone trabajar desde las redes que el hombre moderno tiene, que son muchas, muy diferentes, pero que le han ido situando en un ciudadano evolucionado y mucho más complejo, más social, que el anterior. El hombre moderno de nuestras ciudades frente al no moderno, es una persona inserta en mil tramas de relaciones, con múltiples significaciones.

Las redes es la clave para ver cual es el campo de acción de cada persona y como el medio social influye en ellos. Desde el acercamiento y la utilización de las redes es cada vez más difícil acotar el espacio sobre el que queremos intervenir, por las relaciones complejas y variables que se dan en esos espacios.

Entre esos hombres urbanos están los que tienen más dificultades para realizar ese enlace entre el ayer y el hoy, y a los que difícilmente llegamos por estar situados siempre en la “diferencia”, en lo que “les falta”, y así gestionamos con ellos siempre la escasez en vez de hacerlo en sus muchas realidades. Partir de esos contextos es iniciar metodologías realistas, dinámicas, posibilistas y nada descalificadoras. La participación es, ahora más que nunca, el ver desde el otro, el hacer significativo lo que se nos ha presentado y calificado como falta, ausencia, desvalor o desviación. Tienen tan lleno su contexto social, son tan ricas y variadas sus redes y vínculos en su proceso y entorno vital que hay que iniciar desde ahí el nuevo camino de la participación.

En el análisis de los comportamientos adaptativos y no tan normativos está el interés de nuestro conocimiento para la intervención.

Bibliografía

GARCÍA MANZA, V. D., Teoría de la democracia, Nau llibre, Valencia, 1993.

GINER, C., Curso básico de educación para la democracia, Marsiega, Madrid, 1978.

LÓPEZ, M.L. La vida asociativa, fermento de las políticas sociales. En busca de un espacio social europeo, en “Política social y participación”, Documentación Social, Cáritas Española, nº 80, 1990.

MEDINA, C. de, Participación y Trabajo Social, Humanitas, Buenos Aires, 1985.

MORENO LOPEZ, S, Guía del aprendizaje participativo, Trillas, México, 1993.

QUINTANA, J. M. (coord.), Investigación participativa. Educación de adultos, Narcea, Madrid, 1986.

REZSOHAZY, R., El desarrollo de la comunidad, Narcea, Madrid, 1988.

ROBERTIS, C. de, Metodología de la intervención en trabajo social, Ateneo, Buenos Aires, 1988.

RODRIGUEZ, A., Psicología social, Trillas, México, 1978.

RODRIGUEZ SANABRA, F., La ciudad más que dual: pobrezas y alteraciones, en “Ciudad y calidad de vida”, en Documentación Social, num. 67, Cáritas Española, Madrid, 1987.

SANCHEZ ALONSO, M., Metodología y práctica de la participación, E. Popular, Madrid, 1986.

SANCHEZ VIDAL, A., Psicología Comunitaria. Bases conceptuales y operativas, modelos de intervención, PPU, Barcelona, 1991.

SARASA, S., La planificación, en VV.AA. Trabajo social. Conceptos y herramientas básicas, ICEBS, Barcelona, 1989.

VALBUENA, F., La comunicación y sus clases, Edelvives, Zaragoza, 1979.

VINTR=D3, E., La participación ciudadana y las políticas saludables, en VV.AA., Avances en política social, Diputación Provincial de Granada, Granada, 1995.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO PREMISA BÁSICA EN LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA. APORTACIONES DESDE EL TRABAJO SOCIAL

Francisco Cosano Rivas
Profesor de la Escuela Universitaria de
Trabajo Social de Málaga

RESUMEN

La presente exposición intentará centrarse en la importancia de la participación en el contexto del Trabajo Social y la intervención comunitaria, así como en el papel que la Universidad y, particularmente, las Escuelas Universitarias de Trabajo Social adoptan en el tema. De todas las diferentes formas de participación, la apellidada "social" es, quizá, la que más interés despierta en el ámbito de la intervención comunitaria, por ser la que se identifica con la participación ciudadana. En palabras del profesor Raya,¹ es "la intervención del sujeto en la vida grupal, asociativa, donde se persiguen la satisfacción de necesidades sociales y socio-culturales en torno al bienestar social, la calidad de vida y el desarrollo humano". Desde esta concepción de la participación social realizaremos la presente exposición.

LA PARTICIPACION SOCIAL DESDE EL TRABAJO SOCIAL

La participación es un elemento inherente a la teoría y la práctica del Trabajo Social. Siempre se ha defendido que todo proceso de ayuda profesional ha de conllevar el reconocimiento de la participación o implicación de las personas en la tarea de mejorar aspectos de su vida. Autores como Mary Richmond ya planteaban la conveniencia de que el cliente participara en el proceso de ayuda para que éste fuese más eficaz. En esta misma idea abundan actualmente autores como Marco Marchioni, para el que la participación, en el entorno de la intervención comunitaria, es esencial y uno de sus pilares básicos. Podríamos citar a otros autores, pero coincidiríamos siempre en la misma afirmación: la participación se configura como una premisa básica en la intervención social, en cualquiera de sus niveles (individual, grupal y comunitaria).

Esta concepción también existe en movimientos profesionales como el de la reconceptualización, en el que la participación en el Trabajo Social se plantea “desde una perspectiva dialéctica, es decir, concibiendo la participación como un proceso de toma de responsabilidad por el individuo sobre su propio destino”².

Vemos, por tanto, que hoy día existen dos líneas en cuanto a la concepción de la participación desde el Trabajo Social: a) requisito para la eficacia de las intervenciones sociales y b) como ideología que debe impregnar toda intervención social.

Lo cierto es que el fomento de la participación en la vida social y comunitaria ha sido, es y seguramente será uno de los objetivos comúnmente aceptados del Trabajo Social. Y en el ámbito del Trabajo Social Comunitario es donde quizá encuentra más razón de ser. Podemos constatar esta afirmación partiendo del mismo concepto de Trabajo Social Comunitario, entendido como un proceso de intervención en, con y para la comunidad, con la finalidad última no sólo de hacer frente a las necesidades y problemas sociales de la

población, sino de aumentar los niveles de bienestar mediante la resolución autogestionada de dichas situaciones carenciales. Este proceso implica que los trabajadores sociales han de desempeñar el rol educativo para capacitar a la población y promocionar actitudes que permitan a la comunidad hacer frente a sus propios problemas. Aquí está la esencia de toda intervención comunitaria desde el Trabajo Social y, lógicamente, esto no es posible conseguirlo sin la colaboración y participación consciente de los implicados (comunidad). La participación supone, por tanto, la incorporación de las personas, de los grupos, de las comunidades en los procesos de las decisiones colectivas. También supone implicación y, por supuesto, cambio de aquello que comúnmente se considera negativo.

Por todo lo dicho, en nuestro entorno profesional la participación suele considerarse más un medio que un fin.

Ahora bien, este planteamiento, que puede parecer simple y obvio, no es tan fácil de operativizar en la práctica. De todos son conocidas las dificultades existentes y las latentes que impiden el ejercicio participativo. Sirvan las líneas que siguen para intentar dar luz en esta cuestión.

La primera dificultad está en su conceptualización:

Etimológicamente, participar significa “tomar parte en alguna actividad o proceso”. La Real Academia Española añade también la acepción de recibir una parte de algo, así como compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc. que otra persona. Esta primera aproximación al concepto tiene serias limitaciones cuando se pretende aplicarlo a un ámbito profesional concreto. Así, cuando unimos la participación al contexto de las intervenciones comunitarias y, más concretamente, al Trabajo Social, hemos de dirigirnos hacia otras fuentes.

Rezsohazy,³ por ejemplo, la define como «el acceso real de los hombres a las decisiones que les afectan y a las que consideran como importantes». Bajo esta concepción, la participación es la base del desarrollo social y plantea asunción de poder.

puedan promocionarla desde sus funciones profesionales. No es viable exigir a un trabajador social que la mayor parte de su horario laboral se dedique a la atención de las demandas individuales y que además promueva la participación en la comunidad.

2. Los técnicos: Se sitúan entre la administración y la población como nexo que hace efectiva la participación. Para que los trabajadores sociales adopten una actitud positiva ante la tarea de la participación social, han de tener en cuenta:⁶

- Considerar la participación como algo necesario para alcanzar el bienestar de las personas y no como algo impuesto y añadido a nuestras funciones profesionales.
- Superar la impaciencia profesional por la rentabilidad y la inmediatez, pues la participación es lenta. Hay que esperar resultados a medio e, incluso, a largo plazo.
- Clarificar objetivos y metas, pues se corre el riesgo de caer en la ineficacia de nuestro trabajo con las personas.
- Superar la inseguridad o amenaza profesional al suponer la participación una relación horizontal con la población.

3. La población: Es quien ha de participar realmente. Los niveles anteriores están para fomentarla. Ahora bien, en la población se pueden dar una serie de circunstancias que dificultan la participación y que hay que analizar. Siguiendo a Katan⁷, se pueden distinguir 2 momentos:

A. Antes de producirse la participación:

- Que los ciudadanos no tengan claro lo que se espera de ellos. Esto puede producir que se opongan o bien que no les interese ser agentes de cambio.
- Indiferencia por razones culturales o por anteriores fracasos.
- Falta de costumbre en participar.

B. Una vez iniciada la participación:

- Falta de motivación porque el cambio no se produce tan rápidamente como se desea.
- Cambio de valores ante el esfuerzo que representa la adaptación personal, lo que puede derivar en abandonos.
- Problemas inesperados.

Además, puede ocurrir:

- Que se requieran medios de los que los ciudadanos no puedan disponer.
- Que el tema elegido no esté a nivel (por encima o por debajo) de los participantes.
- Que el tiempo necesario sea superior a las posibilidades de las personas.

Para finalizar este epígrafe, considero necesario comentar, muy brevemente, los presupuestos básicos para que en toda intervención comunitaria se pueda dar la participación:

1- Voluntad real: si no se pretende realmente que la población colabore en la elaboración, gestión, etc. de temas de su interés, no se va a dar una participación real. Esta voluntad real ha partir del nivel político, creando canales auténticos de participación (consejos locales, grupos de debate, etc.), promocionada por los técnicos, pero también tiene que existir voluntad en las propias personas para intervenir con los niveles anteriores. Si a la población no le interesa participar, existiría un handicap difícil de superar.

2- Formación: no se puede pedir a la gente que participen si no saben cómo. Por tanto, los trabajadores de la acción social tienen que realizar una labor educativa previa a una labor impulsora de la participación. Hay que enseñar a priorizar problemas, a planificar intervenciones, a ejecutarlas, a evaluar resultados, etc.

3- Organización. No hay participación eficaz sin un marco organizativo que posibilite una intervención racional. Es tan importante

la capacidad organizativa como la promoción de recursos. Pueden existir muchos recursos y poca organización en los mismos, lo cual desembocaría en que los servicios pierdan efectividad. Sin embargo, puede haber pocos recursos y existir capacidad de organización, lo cual permitirá ir cubriendo necesidades.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN ESPAÑA: EL DOBLE DEBATE

La visión que, como premisa de la intervención comunitaria, se tiene acerca de la participación social en nuestro país plantea, actualmente, un doble debate: por una parte, la participación es presentada como un logro de la sociedad española actual, como algo que está plenamente asentado y, por otra, parece que es una cuestión sin desarrollar y que, ni mucho menos, alcanza unos niveles aceptables. Intentaremos exponer ambas ideas contrapuestas.

En referencia a la primera afirmación, parece que hablar de la participación social desde la perspectiva de la intervención comunitaria es hablar de algo que, hoy día en nuestro país, está asumido tanto por parte de los poderes públicos como por parte de la población. En algunos foros, la defensa casi visceral de la participación hace pensar que existe una especie de romance hacia esta forma de expresión democrática. Los hechos así lo demuestran: existe un marco legal que sustenta los aspectos participativos (Constitución Española de 1978, Ley de Bases de Régimen Local, Leyes concretas como la General de Sanidad, L.O.G.S.E. y otras, Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, Reglamentos municipales sobre participación ciudadana, etc.); existen canales para ejercer realmente la participación (Consejos de Servicios Sociales, Consejos de Salud, A.P.A.S., Asociaciones de Vecinos, Órganos de participación municipales...); existe una cierta conciencia social acerca de la necesidad de participar en asuntos sociales (véase la cada vez más nutrida lista de organizaciones no gubernamentales); existe también un reconocimiento político; las Escuelas Universitarias de Trabajo Social contemplan en sus planes de estudios la participación social...

Visto así, el panorama participativo español se dibuja bastante optimista. De hecho, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que lo anteriormente citado es cierto: en los últimos veinte años la participación social ha experimentado un gran auge, sin comparación posible con épocas anteriores. Además, el concepto participación social ha sufrido un cambio cualitativo en su concepción: de considerarse únicamente como una acción caritativa o filantrópica ha pasado a ser, principalmente, una forma de ayuda y autoayuda organizada y colectiva, configurándose así como un instrumento muy potente de la intervención social para dar respuesta a los problemas y necesidades sociales. Ya hemos dicho que la participación social es entendida hoy día como un derecho y un deber que tienen los ciudadanos de tomar parte directamente en las decisiones relacionadas con el bienestar de las personas.

Hoy día hay que reconocer el aumento progresivo de la participación social en nuestro país, en términos globales y parece que esta tendencia alcista va a continuar en el futuro próximo. La población tiene unos niveles de formación cada vez más elevados, lo que hará que en el futuro se siga reivindicando, con más fuerza que se hace hoy, el derecho a participar en los asuntos públicos. Por otro lado, estudios prospectivos como el realizado por Funes Rivas sobre el asociacionismo en España⁸, también demuestran ese aumento: aunque España, junto con Portugal y Grecia se sitúa entre los países europeos con los índices de asociacionismo más bajos –lo cual se explicaría mediante la tesis de que el desarrollo económico, social y político condiciona el nivel de asociacionismo–, en nuestro país se ha producido un aumento de pertenencia a alguna asociación ciudadana, siendo las asociaciones de vecinos las preferidas, mientras que la afiliación a partidos políticos y sindicatos en los últimos quince años ha ido decreciendo. Ambas cuestiones parecen estar relacionadas: a mayor desencanto y crítica de la democracia actual (sobre todo en la población más joven), mayor apoyo y valoración positiva de las organizaciones no gubernamentales lo cual supone, en definitiva, mayor participación.

Sin embargo, la valoración que se hace desde algunos sectores de

la participación social no es, ni mucho menos, positiva. Muchos profesionales alegan que la participación es todavía una asignatura pendiente del sistema democrático español. En este sentido, Marco Marchioni⁹ afirma que nunca se ha hablado tanto como hoy de participación (ciudadana o comunitaria) y nunca ha habido tan poca participación como hoy, para lo cual se escuda en la constatación de que ha existido, en los últimos años, una constante disminución de los canales de participación, así como de la propia participación, tanto política (reducción de votantes), sindical, como en movimientos ciudadanos. Por otro lado, organizaciones varias se quejan de la poca participación y de la bajísima utilidad de ésta. La explicación a este “movimiento” crítico sobre la situación actual de la participación social la podemos buscar en varias cuestiones que apuntaremos someramente.

Una es la relacionada con la teoría de la máxima utilización de los recursos escasos. Esta idea economicista, tan defendida por muchos autores, es también criticada por otros. Es ilustrativo en esto el ejemplo de la “sopa aguada” que nos menciona el profesor Alayon:¹⁰ cuando en una familia no hay sopa suficiente y tienen que optar por agregarle agua a la olla para que alcance a todos sus miembros, la calidad de la sopa merma, pero queda la sensación de haber comido. Es decir, cuando no existen recursos suficientes para atender las necesidades sociales, se plantea el máximo aprovechamiento de dichos recursos, los cuales, al igual que la sopa aguada, pierden calidad, pierden capacidad de gestión y de cobertura de las necesidades para los que fueron creados. La participación no debería constituirse en la solución para suplir esos recursos. No han de ser el “sucedáneo” de los recursos gubernamentales. Toda sociedad democrática debe dirigir sus esfuerzos hacia la construcción de un sistema de relaciones sociales en el que la participación se configure como un complemento de los recursos, no como una sustitución de éstos. En estos mismos términos se expresa la Federación Española de Municipios y Provincias al afirmar que “cuando se habla de participación ciudadana en los Ayuntamientos nos referimos, fundamentalmente, a la directa y no como alternativa a la democracia representativa sino complementando la misma, ya que no se trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ya sean a nivel estatal o municipal, sino de

colaborar en la gestión”.¹¹

Otra posible explicación está en que la participación, tal y como la hemos contextualizado más arriba, significa asumir poder. La participación otorga capacidad de decisión; en definitiva, capacidad de cambio social. Los poderes públicos suelen ser reacios a delegar poder, aunque precisamente debería ser al contrario: son los ciudadanos los que delegan el poder a los políticos. Sin embargo, se ha producido una excesiva delegación de la ciudadanía a las instituciones y a los servicios que ha derivado en una dejación sobre el control mismo de esta delegación (delegación pasiva), lo cual ha supuesto que sean los poderes públicos los que se configuren como los únicos agentes con capacidad real de intervención en los asuntos públicos. Las administraciones públicas y, en parte, los profesionales sociales, bien por recelo a perder el control, bien por considerar que en sus manos está la verdadera capacidad de intervenir en aquellos asuntos relacionados con el bienestar de las personas o por considerar que la población realmente no sabe o no puede decidir por sí misma, suelen ser reacios a otorgar plena capacidad de decisión a los ciudadanos. Hay quien afirma que, precisamente, esta puede ser la explicación de por qué los órganos de participación (consejos, comisiones, etc.) no tienen capacidad ejecutiva y decisoria, sino que sólo son entidades de asesoramiento y consulta. Esto ocurre en prácticamente todo el territorio nacional, salvo la honrosa excepción de la Comunidad de Castilla y León, en cuya Ley de Servicios Sociales (Ley 18/1988, de 28 de diciembre) se asigna a los Consejos Sociales, rurales y de barrio (como podemos comprobar, se trata de una “descentralización” de la participación hasta los últimos niveles territoriales), funciones de gestión de programas de Acción Social y no sólo consultivas. No obstante, a pesar de este carácter limitado, la participación está presente en los planteamientos legislativos autonómicos, puesto que todas las leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan la participación como uno de sus principios rectores.

Otra explicación puede provenir del modelo utilizado en cuestiones participativas. Se suele seguir el sistema “arriba-abajo”, con lo que realmente no se decide, sino que sólo se interviene sobre decisiones ya tomadas. Lógicamente, esto desemboca en un sentimiento de

inutilidad del esfuerzo personal que la participación supone, puesto que únicamente se va a dar la aprobación o rechazo de estrategias ya planificadas por otros (la Administración o los técnicos). No obstante, no habría que desdeñar el hecho de que se pueda dar sugerencias o recomendaciones de cambio a dichas líneas de intervención, puesto que si implica un compromiso de cambio por parte de los poderes públicos, ya se está desempeñando una labor de toma de decisiones, aunque de forma indirecta.

Asimismo, la concepción de muchos profesionales de la acción social sobre el trabajo comunitario (trabajar para los ciudadanos y no con los ciudadanos), tampoco propicia la participación. Este hecho, evidentemente, no es atribuible únicamente a los profesionales. Hemos señalado antes que si a un técnico se le exige una elevada dedicación laboral a atender demandas, difícilmente puede promocionar la participación de la población. Sin embargo, también es cierto que aquellos técnicos que circunscriben su quehacer profesional al espacio cerrado de su despacho, no hacen precisamente un favor a la participación social ni al avance en otras líneas de intervención que no sea la estrictamente “institucional”.

Otros factores explicativos pueden ser:

- La visión negativa (desprestigio, poca credibilidad...) de las instituciones, que hace desconfiar a la población sobre lo que se puede obtener de ellas.
- La primacía de los intereses individuales frente a los colectivos (egoísmo), que se puede constatar en el hecho de que aunque la administración pública española ha creado o fomentado diferentes cauces, para que la participación ciudadana sea efectiva, se suelen utilizar más aquellos que afectan de forma muy directa a la vida personal o familiar, mientras que, cuando se trata de participar en tema cuyos beneficiarios van a ser los miembros de una comunidad, la participación es más escasa. Esto puede ilustrarnos la idea de que, en términos globales, cuando los temas nos afectan más directamente, más participación solicitamos. Además, los temas suelen ser más concretos. Sin embargo, cuando se tratan temas más globales o cuyo

ámbito trasciende lo meramente personal, la participación suele ser más baja.

- La complejidad cada vez mayor de los procedimientos para participar “desanima” a muchos porque se requiere unos niveles de conocimientos técnicos que la población normal no posee.

- Unido a lo anterior, los bajos niveles de instrucción de algunas capas de población son un handicap para participar.

LAS ESCUELAS UNIVERSITARIAS DE TRABAJO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN

La importancia de la participación social hoy día está fuera de toda duda. Y precisamente por ello, los docentes del Trabajo Social tenemos que asumir la responsabilidad de transmitir a los futuros profesionales el decisivo doble papel que han de asumir frente a la misma: participar activamente y hacer que los demás participen. Sería lógico que las Escuelas Universitarias incluyan en sus planes de estudios materias relativas a la participación, tanto desde el plano teórico como desde la perspectiva práctica. Además, en la filosofía docente de los centros universitarios, la participación debería ser un valor esencial. No debería ocurrir que “en casa del herrero, cuchara de palo”.

Pero, ¿es esto así? Se presentan a continuación los resultados de una investigación al respecto, que pretenden mostrar cuál es la realidad actual acerca del papel que las Escuelas Universitarias de Trabajo Social españolas asumen en cuestiones de participación social.

Para la realización de esta investigación, se ha consultado el total de Escuelas de Trabajo Social que actualmente existen en nuestro país (en número de 32). Aunque el objetivo principal de esta consulta era conocer la “situación” de la participación social en el conjunto de las Escuelas, también se ha intentado averiguar el grado de utilidad de las nuevas tecnologías en este tipo de trabajos. Concretamente, el uso del correo electrónico para la recepción-emisión de información.

**LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO PREMISA BÁSICA EN LA
INTERVENCIÓN COMUNITARIA. APORTACIONES DESDE EL TRABAJO
SOCIAL.**

En este sentido, el cuestionario fue enviado mediante correo electrónico a 18 Escuelas, por fax a 12, mediante correo ordinario a una, además de la realización de una consulta directa (Escuela de Málaga). Se obtuvieron 20 respuestas¹², lo que representa un 59% del total de cuestionarios enviados.

En cuanto a los medios utilizados para enviar los cuestionarios, observemos el siguiente cuadro:

Medio utilizado	Cuestionarios recibidos	% respecto al total recibido	% respecto a cada medio
Mediante correo ordinario	1	5	100
Mediante fax	11	55	91'66
Mediante correo electrónico	7	35	38'88
Consulta directa (Málaga)	1	5	100

Comparando los datos de los envíos y las respuestas recibidas según el medio elegido (correo electrónico o fax), comprobaremos que el primero de ellos aún no goza de una aceptación amplia, mientras que el fax no plantea problemas a la hora de transmitir información. Consultadas algunas Escuelas, se exponen como motivos principales del poco uso del correo electrónico el temor a los virus informáticos y la escasa formación en el manejo de los programas informáticos. Esta “desconfianza” hacia este medio se vislumbra en el hecho de que cuatro Escuelas contestaron mediante fax, si bien se les envió el cuestionario vía e-mail.

Centrándonos en el objetivo principal de la investigación, comenzaremos mencionando que sólo cuatro Escuelas indican que

en sus planes de estudios se contemplan asignaturas específicas sobre participación social. Dos de estas cuatro Escuelas mencionan asignaturas (“Animación social y de grupo” y “Desarrollo Comunitario”) que, aún no conociendo concretamente sus contenidos, se puede deducir que no se dedican específicamente al tema objeto de estudio. Por lo tanto, sólo en dos Escuelas existen asignaturas específicas, o que, al menos, su contenido principal versa en torno a la participación social. Tales son la Escuela de Trabajo Social de Lleida (“Participación e Iniciativa Social”; asignatura optativa, con una carga lectiva de 4,5 créditos teóricos y 1,5 prácticos) y la Escuela de Santiago de Compostela (“Iniciativa Social y Servicios Sociales”, optativa, con 3 créditos teóricos y 1,5 prácticos). En ambos casos, se trata de planes de estudios nuevos.

Esto es entendible desde el momento que en las directrices generales que marcan los planes de estudios, no aparece ninguna asignatura de estas características con la categoría de “troncal” (de obligada inclusión en todo el territorio nacional). Sin embargo, cada Escuela puede incluir asignaturas obligatorias a su elección (dentro de unos límites) y ninguna contempla la participación como materia obligatoria. Por otro lado, es común en todas las Escuelas la manifestación de la importancia de la participación social.¹³ Esta aparente contradicción entre lo manifestado como ideal y lo incluido en los planes de estudios puede deberse a que la participación social es concebida más como una materia transversal. Así, suele aparecer contenida en otras asignaturas en la mayoría de las Escuelas, sobre todo en aquellas materias relacionadas con la comunidad: Trabajo Social Comunitario, Desarrollo Comunitario, Animación social y de grupo... En general, es contenido de las asignaturas de las áreas de Trabajo Social y Servicios Sociales. De esta manera, podemos afirmar que en todas las Escuelas que han colaborado, contemplan la participación en sus planes de estudios.

Por lo tanto, a partir de la constatación de que sólo en dos de las treinta y dos Escuelas de Trabajo Social de nuestro país se contemplan asignaturas específicas en torno a la participación, no deberíamos concluir que es un tema poco abordado por parte de las mismas. Es

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO PREMISA BÁSICA EN LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA. APORTACIONES DESDE EL TRABAJO SOCIAL.

cierto que el hecho de la existencia de estas asignaturas es un elemento positivo, pues se ofrece la posibilidad (y se remarca esto, al ser en ambos casos asignaturas optativas) al alumno de adquirir una formación específica en participación social, logrando, quizá, una mayor profundidad que en el tratamiento transversal de la misma. Sin embargo, no es menos cierto que, en el conjunto de las Escuelas, existe un verdadero interés por la inclusión de esta materia, aún siendo a través de otras asignaturas. Esta otra forma de contemplar la participación en los contenidos docentes no es menos válida que la anterior, pues permite “enlazar” esta materia con otra u otras, adquiriendo así una visión integral. La postura de todas las Escuelas (incluso las que han manifestado que contemplan asignaturas específicas sobre este tema) es considerar la participación como una materia que ha de estar presente en diversas asignaturas (en algunos casos en casi todas), para ofrecer así tanto una formación lo más amplia posible como una mejor comprensión de la relación de este tema con los demás que conforman los planes de estudios de cada centro docente.

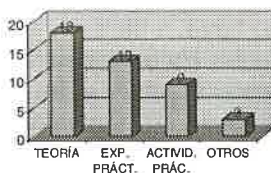
Dicha importancia que se otorga a la participación la podemos constatar en el tratamiento que se le da. Si observamos el gráfico 3, comprobamos que es más frecuente que la participación forme un tema independiente en alguna de las asignaturas. En cuanto al tipo de docencia impartida (gráfico 4), priman los contenidos teóricos (en 18 de las 20 Escuelas), seguido de exposiciones de experiencias prácticas (en 13 Escuelas), materializadas estas últimas en trabajos de grupo en clase (dinámicas grupales) y como parte del quehacer en los centros de prácticas. Sin embargo, en menos de la mitad de las Escuelas se constata la inclusión -en las asignaturas que abordan la participación social- de actividades prácticas que ayuden a asimilar mejor los contenidos teóricos impartidos (en 9 Escuelas).¹⁴

Gráfico 3



■ Tema independiente, ■ Parte de otro/s tema/s

Gráfico 4



Asimismo, en la mayoría de las Escuelas (ver gráfico 5), los alumnos desarrollan prácticas relacionadas con la participación social. La finalidad principal de las mismas suele ser fomentar el tejido social participativo para hacer frente a necesidades comunes, siendo los barrios y asociaciones de distinta índole el campo de acción. En algunos casos, esta finalidad última se pretende conseguir desempeñando una función informativa, la cual fundamenta la realización de estas prácticas (creación de ventanillas de información de recursos, etc.).

Gráfico 5

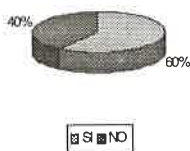


Gráfico 6



Finalmente, destacaremos también que en algunas Escuelas (gráfico 6) se realizan otras actividades relacionadas con la participación social, además de las puramente docentes. Aunque no conforman una mayoría, si consideramos el carácter suplementario de estas actividades, sus características diferenciales y sus objetivos, estaremos de acuerdo en significar la relevancia de estas experiencias.¹⁵

Resumiendo, y como conclusión, se puede afirmar que las Escuelas, aún cuando podrían mejorar sus contenidos en cuanto a la participación social, están apostando por ella, transmitiendo a los alumnos los valores que deben impregnar toda sociedad democrática. Como dice una de las Escuelas¹⁶, éstas deberían dar un papel vertebral a la participación para garantizar intervenciones profesionales futuras que generen acciones transformadoras con los usuarios para convertirlos en sujetos activos y emancipados y no simples “clientes” dependientes de los técnicos y de los servicios.

Notas al pie

.....

¹ RAYA LOZANO, E.: "Teoría general de la participación. Sus aplicaciones en la política social". En Revista de Treball Social, nº 134. Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. Barcelona, 1994.

² BAÑEZ, T.: "Trabajo Social Comunitario", en Organizaciones de Bienestar. Mira Editores. Huesca, 1998.

³ REZSOHAZY, R.: "El Desarrollo Comunitario". Narcea. Madrid, 1988.

⁴ MUNDAY, B.: "Participación ciudadana" en Coloquio internacional sobre Trabajo Comunitario en zonas urbanas desfavorecidas. Barcelona, 1981.

⁵ KATAN, I.: "Participación de los clientes en las organizaciones sociales" en Seminario sobre Trabajo Social Comunitario. Ayuntamiento de Barcelona, 1984. Citado por TRIGUEROS GUARDIOLA, I.: "Manual de prácticas de Trabajo Social Comunitario en el movimiento ciudadano". Siglo Veintiuno de España, Editores, S.A. Madrid, 1991.

⁶ Algunos de estos puntos nos los aporta HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A.: "Conflicto y participación en el espacio social inmediato. Aportaciones teóricas e instrumentales para el Trabajo Social Comunitario". En Revista de Treball Social, nº133. Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. Barcelona, 1994.

⁷ KATAN, I.: op. cit.

⁸ FUNES RIVAS, M. J.: "Evolución y tendencias de las asociaciones voluntarias en España: las Organizaciones No Gubernamentales como nuevo fenómeno en el panorama asociativo". En TEZANOS, J. F. y otros: "Tendencias de futuro en la sociedad española". Sistema. Madrid, 1997. Podríamos considerar los datos de este estudio si aceptamos que uno de los indicadores de participación es el asociacionismo.

⁹ MARCHIONI, M.: "La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales". Bencho. Santa Cruz de Tenerife, 1994.

¹⁰ ALAYON, N.: “Participación: mitos y alternativas”. En R.T.S. n° 108. Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya. Barcelona, 1994.

¹¹ Citado por LÓPEZ-CABANAS, M. y CHACÓN, F. en “Intervención psicosocial y servicios sociales. Un enfoque participativo”. Síntesis. Madrid, 1997.

¹² Las Escuelas que han respondido (mencionadas por la ciudad en que están enclavadas) son: Alicante, Almendralejo, Barcelona (pública), Bilbao, Huelva, Jerez, Las Palmas de Gran Canaria, León, Lleida, Logroño, Madrid (Pontificia), Málaga, Oviedo, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Santiago de Compostela, Sevilla, Talavera de la Reina y Valladolid.

¹³ Por ejemplo, véase algunas opiniones al respecto: *“Las Escuelas de Trabajo Social deben fomentar el estudio de la participación social y su práctica, tanto en la sociedad como en las propias Escuelas” (E.U.T.S. de Alicante).* *“Es un tema muy importante, siempre y cuando se desarrolle críticamente, trascendiendo la mera información descriptiva de las fórmulas de participación existentes” (E.U.T.S. de Barcelona).* *“Considero que la participación social, siempre ha sido un ámbito de vital importancia en la formación teórico-práctica, de los/las profesionales de Trabajo Social. En el momento histórico en el que nos encontramos, las Escuelas de Trabajo Social deben de dar a conocer la importancia de la participación social en el desarrollo de una sociedad democrática, abordando asimismo, los riesgos y dificultades inherentes a la participación social, tanto de formación, como de funciones a desarrollar por el voluntariado, especialmente en este momento, en el que algunas Organizaciones no Gubernamentales, no tienen muy claro el papel que deben desarrollar los voluntarios y los profesionales” (E.U.T.S. de Bilbao).* *“La participación es un tema crucial en Trabajo Social ya que no se puede entender intervención social sin participación. Considero que es un tema abordado quizá, no como tema aparte, pero en casi todas las asignaturas afines al área de conocimiento de Trabajo Social y Servicios Sociales” (E.U.T.S. de Jerez).* *“La participación social, dada su importancia, tiene que tener presencia obligatoria en los planes de estudios (E.U.T.S. de Las Palmas de Gran Canaria).* *“La formación en la participación y la participación efectiva es inseparable de un trabajo social que desea actuar y ser efectivo más allá de la información y de las gestiones” (E.U.T.S. de León).* *“Tema fundamental, las escuelas deben incorporarlo en todas las materias que tengan alguna relación, en especial en las de trabajo social y servicios sociales*

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO PREMISA BÁSICA EN LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA. APORTACIONES DESDE EL TRABAJO SOCIAL.

(E.U.T.S. de Lleida). *“Importante, ya que es uno de los principios básicos que se deben tener en cuenta en la formación de los futuros trabajadores sociales”* (E.U.T.S. de Madrid-Pontificia).

¹⁴ Algunas de estas actividades prácticas consisten en: trabajos de grupo, dinámicas de grupo, trabajos de campo, charlas-coloquios sobre intervenciones concretas (E.U.T.S. de Las Palmas de Gran Canaria); trabajo con asociaciones, colaboración en iniciativas de participación ciudadana, desarrollo de habilidades para el trabajo en colaboración, cursos y seminarios de posgrado sobre participación comunitaria (E.U.T.S. de León); realización de trabajos a través de consulta bibliográfica, con exposición posterior al resto del alumnado (E.U.T.S. de Santiago de Compostela); proyecciones cinematográficas (E.U.T.S. de Sevilla); realización de técnicas participativas y vivenciales en pequeños grupos de clase que sirven como experiencia previa a la intervención en el campo de prácticas, exposición y análisis de la Ley de Solidaridad (E.U.T.S. de Talavera de la Reina).

¹⁵ Algunas de estas actuaciones son: creación de comisiones organizadas de alumnos con intervenciones dentro y fuera del Centro (E.U.T.S. de Las Palmas de Gran Canaria). Por otro lado, el Departamento de Trabajo Social de la E.U.T.S. de Pamplona ha promovido varias asociaciones en el interior de la Universidad: sobre mujer e igualdad, voluntariado universitario... El Departamento, además, participa en la red Navarra de lucha contra la pobreza y la exclusión (ofrece apoyo técnico). Tiene una relación fluida con movimientos sociales y organizaciones diversas. En la Escuela de Bilbao, en coordinación con organizaciones no gubernamentales de ámbito autonómico, se realizan mesas redondas y conferencias, orientadas al fomento de la participación social del alumnado. En otro sentido, la E.U.T.S. de Barcelona fomenta la participación de los estudiantes en los órganos de gestión de la Escuela y en la promoción de actividades extra-curriculares. La E.U.T.S. de la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid realiza anualmente un Foro de Trabajo Social. Por último, destacar que en la Escuela de Talavera de la Reina, se han organizado unas jornadas sobre “Estado de Bienestar y Participación Ciudadana”.

¹⁶ E. U. De Talavera de la Reina. Universidad de Castilla La Mancha.

MESA 5:

**EXPERTOS EUROPEOS
SOBRE PARTICIPACIÓN
SOCIAL CIUDADANA**

Informe preliminar sobre el desarrollo de la democracia local y la participación de los ciudadanos en la vida pública local

(Roberto Fasino)

La participación en el Ayuntamiento de Bolonia:

Aspectos jurídicos y organizativos

(Domenico Pellicanò)

Para asegurar la calidad de servicio a través de la participación social.

Algunas experiencias nórdicas

(Morten Ogard)

Hacia una mejor experiencia en participación social

(Gerry Stoker)

**INFORME PRELIMINAR
SOBRE EL DESARROLLO DE
LA DEMOCRACIA LOCAL Y
LA PARTICIPACIÓN DE LOS
CIUDADANOS EN LA VIDA
PÚBLICA LOCAL**

Roberto Fasino

Secretario del Comité Director de Democracia Local
y Regional del Consejo de Europa

BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR INTERGUBERNAMENTAL DEL CONSEJO DE EUROPA RELACIONADAS AL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL

El asunto de la participación ciudadana no constituye una preocupación reciente de los órganos del Consejo de Europa. Desde ante 1980, el entonces Comité director de las administraciones locales y regionales (ahora Comité director sobre democracia local y regional - CDLR) se ha interesado y ha preparado su primer informe al respecto.

Uno de los primeros actos políticos (y normativos) importantes relativos a este tema fue la **Recomendación N° R (81) 18** del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la participación en el ámbito local (adoptada el 6 de noviembre de 1981). Esa Recomendación incluye un anexo en que se enumeran algunas “Medidas a adoptar en el ámbito local para desarrollar la participación en la gestión de los asuntos locales”.

Al examinar estas medidas, (cuyo texto integral se reproduce en anexo de este informe) algo que me parece muy interesante e instructivo es ver como los problemas de ayer no son, después de todo, diferentes de los de hoy.

El Comité de Ministros subraya, en primer lugar, que ocurre *“intensificar los intercambios de información y la comunicación en el nivel local entre los ciudadanos y sus representantes elegidos”*.

Las palabras claves son, a ese respecto: desarrollar una amplia y verdadera política de información (en particular, una información activa hacia los jóvenes) aprovechando la experiencia adquirida con los nuevos medios de comunicación; asegurar la publicidad para obtener una mayor transparencia de la administración local ; facilitar

el ejercicio del mandato de los representantes locales elegidos permitiéndoles consagrar mas tiempo a su labor y liberándoles de ciertas obligaciones financieras.

También, el Comité de Ministros pide *“mejorar las posibilidades de participación de los ciudadanos en general, y en particular, de aquellos que, por diversas razones, encuentran dificultades a participar en la gestión de los asuntos locales y desarrollar sus capacidades políticas”*.

Las ideas centrales son: prever (y utilizar) instrumentos eficaces de participación directa; mejorar las posibilidades de participación de organizaciones de voluntariado; permitir que los grupos social y económicamente desfavorecidos en la vida local (como las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los inválidos, los parados y en general, todas las personas que, por distintas razones, tienen dificultades a participar en la vida local, puedan hacerse escuchar mejor, sobre todo gracias a organizaciones representativas, procedimientos de consultación y órganos consultivos.

Precisa el Comité de Ministros que sería necesario *“aumentar la influencia de los ciudadanos en la planificación municipal y, de manera general, sobre las decisiones estratégicas y a largo plazo”*.

También ocurre *“reforzar la influencia del ciudadano en su marco de vida y desarrollar la importancia dada a las actividades municipales en el plan local”*. Las medidas concretas al respecto deberían apuntar: a la descentralización funcional y delegación de responsabilidades al nivel de los barrios; a la adopción por las autoridades locales de un punto de vista integrado por barrio para los servicios locales que deben asegurar; a facilitar las condiciones de trabajo de las organizaciones de voluntariado, sobre todo en las zonas urbanizadas y en las comunidades rurales ;

Para terminar, pero con mucha significación política, la petición de *“favorecer la participación de los residentes extranjeros en la vida local”* adoptando todas las medidas requeridas para promover,

todo lo posible, la igualdad de oportunidades para los residentes extranjeros, su integración en la comunidad y el buen entendimiento entre todos los residentes, sea cual sea su nacionalidad. Ese ha sido el primer paso del camino que ha llevado a la adopción del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local.

En mayo 1991, en Bergen (Noruega), los Ministros europeos responsables de las colectividades locales adoptaron una resolución sobre “*participación y control democrático*”, que también afirma la importancia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales y el derecho que tienen de ser informados y consultados sobre las decisiones que los conciernen.

Tras esa resolución, el CDLR ha llevado a cabo dos estudios, finalizados y publicados entre 1993 y 1994: uno sobre el derecho de acceso a la información y las medidas que deberían ser tomadas para rendir el proceso de decisión de las colectividades más abierto al público; el otro sobre participación de los ciudadanos / usuarios en la gestión de los servicios públicos.

*Después de otro estudio del CDLR, el Comité de Ministros adoptado, el 15 de febrero de 1996, su **Recomendación N° R (96) 2** a los Estados miembros, referente a los referéndum y a las iniciativas populares en el ámbito local. En ella, acuerda que “el derecho de los ciudadanos de pronunciarse sobre las opciones importantes que comprometen el avenir durante un largo periodo o se refieren a una decisión difícilmente reversible que interesa a una mayoría de ciudadanos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa” y que “este derecho se puede ejercer más directamente en el nivel local”. Por eso, conviene hacer más efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales importantes.*

*Más recientemente, en la **Recomendación N° R (97) 7** a los Estados miembros sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios (adoptada el 1 de abril de 1997), el Comité de Ministros pide medidas concretas para mejorar la participación de los usuarios en la gestión de servicios públicos locales.*

Esas son dos líneas directivas que propone:

- “En el marco de la legislación aplicable, las colectividades locales deben estimular la participación de los usuarios o de sus representantes en la gestión de los servicios públicos locales según formas apropiadas a la naturaleza del servicio y a sus circunstancias.
- Las colectividades locales deben promover el voluntariado, el mecenazgo y las iniciativas que pueden contribuir, en relación o en complemento con sus servicios públicos, satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes.”

La notas explicativas de esas líneas directivas precisan lo que sigue:

“La participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales no es una alternativa a la democracia representativa, sino un medio de acercar los ciudadanos a la administración local.

La oportunidad de asociar los usuarios a la gestión de los servicios públicos debe ser cuidadosamente pesada; su participación deberá ser estimulada cuando sus intereses pueden ser así tenidos en cuenta mejor, sin por ello favorecer corporativismos ni sobrecargar excesivamente los mecanismos de gestión.

Participaciones formales al proceso de decisión pueden ponerse en práctica útilmente sobre todo en los servicios de carácter colectivo, servicios sociales, culturales, enseñanza, etc., por ejemplo: comités mixtos ad hoc, representación de los administrados en comisiones municipales de representantes de usuarios y de servicios implicados con un orden del día establecido de común acuerdo, etc.

En varios países, ciudadanos reagrupados en organismos asociativos o mutualistas asumen directamente ciertas funciones colectivas: comedores escolares, guarderías, autobús escolar, bibliotecas, etc. Paralelamente, el voluntariado y el mecenazgo encuentran nuevas aplicaciones: medio ambiente, ayuda a personas ancianas, salud, ayuda a niños con dificultad escolar.

Las colectividades locales no deben ver estas iniciativas como una competencia que hay que frenar, sino al contrario, contribuir a su completo desarrollo. Representan en efecto una fuente de gran valor y a veces muy apreciado, que no se podría encontrar en el presupuesto local, y constituyen una manifestación notable de espíritu cívico y de solidaridad.

La colectividad local no debe desanimar a los particulares o a los grupos que tienden a intervenir en estos sectores para completar y mejorar su acción, sino que se debe inspirar del principio de subsidiariedad y considerar que los habitantes tienen una vocación natural a ocuparse directamente de los asuntos que les afectan.”

ACTIVIDAD ACTUAL DEL CDLR SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LA VIDA PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL

Desde principios de 1998, el CDLR esta llevando a cabo una nueva actividad que en cierto sentido constituye la suma, la actualización y el complemento de todas la precedentes. No es por ganas de repetir siempre lo mismo. Las razones principales para seguir hablando de la participación son las siguientes:

- En primer lugar, es preciso de vez en cuando averiguar como los estados (y las colectividades territoriales) aplican los principios a los que se han comprometidos observar o que deberían respetar aunque no tengan fuerza jurídica obligatoria (las recomendaciones no obligan a los estados, aunque constituyan un impulso político significativo).

- En segundo lugar, en los últimos años las “nuevas democracias” de Europa central y oriental han conocido una evolución muy rápida de la estructuras territoriales, evolución que no se ha acabado. En esos países, el problema de la participación ciudadana, que es en correlación estrecha con el dinamismo de la estructuras democráticas

incluso del nivel local, se plantea de manera diferente respecto a las democracias “mas maduras” y no pueden proponerse soluciones adecuadas sin una reflexión mas profunda.

- De manera diferente, la situación evoluciona también en las “democracias maduras”. Así pues, algunos países como Bélgica e Islandia han llevado a cabo reformas estructurales reduciendo el nombre de colectividades e incrementando sus dimensiones; el proceso de devolución de competencias a las colectividades locales todavia no se ha acabado en España; en el Reino Unido, el proceso de regionalización seguramente implicara ciertas consecuencias sobre la tareas de las colectividades locales; lo mismo debería ocurrir en Italia si le estructura del Estado regional se transformara en la de Estado federal...

- Además los ciudadanos empiezan a dar mas importancia al papel que desarrollan sus autoridades locales como proveedores de servicios que al papel tradicional de éstas como foro político. Los ciudadanos piden entonces comprender mejor los mecanismos de gestión y ser asociados a ellos.

- Y no solamente evoluciona la situación interna, sino también la situación externa. El fenómeno de la globalización provoca incertidumbre en cuanto al margen de maniobras de las colectividades locales en un entorno económico y social mundializado y en cuanto a la capacidad de las comunidades mas pequeñas de hacer frente a problemas cada vez mas complejos.

- Para terminar, diferentes países denuncian la pérdida de interés del público y el sentimiento de cansancio respecto a la política, en particular en el nivel local, como prueban una baja de la participación electoral y de dificultades de los partidos políticos de reclutar miembros activos y candidatos. También se observa, por otro lado, una falta de información y de transparencia, la complejidad del proceso de decisión y su alejamiento de los ciudadanos, la ausencia de una voluntad política de asociar mejor, y de manera mas frecuente, los ciudadanos a las decisiones.

Por eso, el CDLR ha decidido emprender esa ambiciosa actividad para examinar los problemas y las tendencias de la participación en todas sus dimensiones y en su contexto actual. El organigrama que individua esas dimensiones se encuentra en anexo.

El Comité de expertos encargado de realizar la tarea ha elaborado el siguiente esquema de trabajo:

- el contexto en cambio de la participación ciudadana;
- las dimensiones de la participación de los ciudadanos;
- la participación ciudadana mediante el ejercicio de los derechos electorales;
- los instrumentos de la participación directa;
- el papel de las asociaciones;
- los motivos de la participación y de la no-participación en la vida pública local;
- directivas para la promoción de la participación ciudadana.

El análisis deberá considerar, entre otras cosas, la importancia fundamental del acceso a la información y las problemáticas específicas de las diferentes formas de participación. En lo que concierne en particular la participación directa, se deberá tener en cuenta que ésta puede situarse en diferentes momentos del proceso de decisión: estudio de las cuestiones e iniciativa normativa, toma de decisión y ejecución.

La finalidad de esa labor es de identificar, sin perder de vista las diferencias existentes entre los diversos Estados europeos, estrategias apropiadas para mejorar el funcionamiento de los mecanismos electorales y representativos, y para desarrollar los mecanismos y procedimientos que permiten asociar los ciudadanos sea a la actividad normativa y reguladora que normalmente incumbe a los representantes elegidos, sea a la gestión de los servicios públicos locales.

CONSIDERACIONES FINALES

¿Porque tanto interés por la participación de los ciudadanos en la vida pública de nuestras comunidades locales? Hay diferentes razones

para desear la participación ciudadana (seguro los otros ponentes van a desarrollar algunas muy importantes). Yo me limitaré a una respuesta que, aunque pueda parecer evidente y sencilla al enunciarla, no siempre se valora bastante: la participación es la base de nuestros sistemas democráticos; podría decirse que constituye la semilla de la democracia.

Hablando de la participación, hay una expresión que oigo de vez en cuando: “Democracia participativa”. La encuentro muy bonita porque subraya lo que acabo de decir. Al mismo tiempo me parece oportuno aclarar que, desde un punto de vista puramente semántico, creo que es tautológica. ¿Acaso hay democracia no participativa?

¡La democracia es participativa o no es democracia! Lo que sí puede cambiar es la forma de participar y, en cierta medida, la intensidad de la participación. Pero, me parece que por debajo de un cierto nivel de participación, el sentido mismo de la palabra democracia se pierde y las instituciones democráticas pierden inevitablemente legitimidad.

Otra cuestión que quizás tenemos que saber contestar es: ¿por qué es preciso dar tanta importancia a la participación directa de los ciudadanos en nuestros sistemas de democracia representativa? La respuesta es que democracia representativa y democracia directa no pueden ir por separado. Se trata de las dos expresiones de una misma realidad: la soberanía popular. Me imagino que esa idea no necesite aquí muchas explicaciones, pues el pueblo español conoce muy bien y valora mucho en su sistema de administración local una forma de gobierno de la ciudad que remonta a la tradición de la “polis” griega: el “consejo abierto”.

Me limitaré entonces a subrayar que si se quiere concretizar el principio de subsidiariedad reforzando y desarrollando la autonomía de las administraciones territoriales, no es posible hacerlo sin reforzar y desarrollar conjuntamente esas dos formas de ejercer la soberanía al nivel local. El sistema de la democracia representativa sigue siendo la base de la democracia local, pero sin perjuicio del sistema de democracia directa.

Está claro que el proceso de descentralización debe hacerse con la participación de los ciudadanos y debe garantizar la participación de las colectividades en la gestión de sus intereses y el control de los responsables políticos locales. La descentralización es y debe ser un factor de democracia y éste es el sentido profundo de la subsidiariedad: acercar a los ciudadanos el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Así pues, las formas e instrumentos de la democracia directa, es decir de la participación directa de los ciudadanos al gobierno de la ciudad, deberían ser adecuados a las demandas de los ciudadanos y efectivos, como adecuado y efectivo debería ser el funcionamiento del sistema electoral y de los mecanismos de representación en el nivel local: todos tenemos derecho a tener voz y a ser escuchados.

Anexo a la Recomendación N° R (81) 18 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la participación en el ámbito local (adoptada por el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 1981)

MEDIDAS A ADOPTAR EN EL ÁMBITO LOCAL PARA DESARROLLAR LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS LOCALES

1. Intensificar los intercambios de información y la comunicación en el nivel local entre los ciudadanos y sus representantes elegidos para mejorar las posibilidades ofrecidas a los ciudadanos para ejercer su influencia, y mas particularmente :

1.1 desarrollar la información municipal mediante una amplia y verdadera política de información a través, sobre todo, de agregados de prensa, de boletines, de folletos, de asambleas locales y de reuniones de información sobre los asuntos de la colectividad local ;

1.2 practicar una política de información activa hacia los jóvenes, sobre todo en las escuelas y organizaciones juveniles ;

1.3 tener en cuenta las posibilidades de los medios de comunicación locales facilitándoles la labor y aprovechando la experiencia adquirida con los nuevos medios de difusión como la televisión por cable y los videogramas, para elaborar nuevas políticas en este sector ;

1.4 permitir y facilitar el acceso del público a las reuniones municipales y asegurar la publicidad para obtener una mayor transparencia de la administración local ;

1.5 facilitar el ejercicio del mandato de los representantes locales elegidos permitiéndoles consagrar mas tiempo a su labor y liberándoles de ciertas obligaciones financieras.

2. Mejorar las posibilidades de participación de los ciudadanos en general, y en particular, de aquellos que, por diversas razones, encuentran dificultades a participar en la gestión de los asuntos locales y desarrollar sus capacidades políticas, y mas particularmente :

2.1 prever procedimientos de consultación eficaces y mejorar las ya existentes ;

2.2 prever la posibilidad de proceder a referendum locales en ciertas circunstancias ;

2.3 mejorar las posibilidades de participación de organizaciones de voluntariado (sobre todo de jóvenes) favoreciendo los procedimientos para su consulta y facilitando su cooperación en el seno de organismos mixtos ;

2.4 estimular la participación de las mujeres en la vida política de la colectividad ;

2.5 permitir que los grupos social y economicamente desfavorecidos en la vida local, como los ancianos, los inválidos, los parados y en general, todas las personas, como las mujeres y los jóvenes que, por distintas razones, tienen dificultades a participar en la vida local, puedan hacerse escuchar mejor, sobre todo gracias a organizaciones representativas, procedimientos de consultación y órganos consultivos.

3. Aumentar la influencia de los ciudadanos en la planificación municipal y, de manera general, sobre las decisiones estratégicas y a largo plazo, en particular:

3.1 dar a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en las diferentes etapas del proceso de decisión, sobre todo dividiendo el proceso de decisión en varias etapas, como por ejemplo programación, proyectos y variantes y realización;

3.2 ilustrar la planificación con una documentación adecuada e inteligible (cartas, maquetas, técnicas audiovisuales y películas), y, en la medida de lo posible, tenerla a disposición del público durante todo el proceso de planificación.

4. Reforzar la influencia del ciudadano en su marco de vida y desarrollar la importancia dada a las actividades municipales en el plan local, y más particularmente :

4.1 facilitar las condiciones de trabajo de las organizaciones de voluntariado, sobre todo en las zonas urbanizadas y en las comunidades rurales ;

4.2 promover la creación, en los barrios, diferentes tipos de órganos, en su caso elegidos o compuestos de elegidos, dotados de funciones consultativas y de información y eventualmente de poderes ejecutivos delegados ;

4.3 aprovechar todas las ocasiones de descentralización funcional, por ejemplo delegando más responsabilidades en materia de escuelas, guarderías, hospitales, centros deportivos y recreativos, teatros, bibliotecas, etc ;

4.4 crear oficinas administrativas y auxiliares destinadas a facilitar los contactos entre las colectividades locales y los ciudadanos ;

4.5 facilitar la adopción por las autoridades existentes de un punto de vista integrado por barrio para los servicios locales que deben

asegurar.

5. Favorecer la participación de los residentes extranjeros en la vida local y mas particularmente :

5.1 prever, para ellos, una politica especifica y activa de información ;

5.2 prever que se tenga en cuenta, en medida de lo posible, de sus necesidades y de sus deseos ;

5.3 favorecer la creación, en el ámbito local, de organismos representativos de residentes extranjeros consultados cada vez que sea necesario ;

5.4 adoptar todas las medidas requeridas para promover, todo lo posible, la igualdad de oportunidades para los residentes extranjeros y promover el buen entendimiento entre todos los residentes, sea cual sea su nacionalidad, para integrar los residentes extranjeros en la vida local ;

5.5 en lo que concierne los Estados miembros que acuerdan ya a ciertos residentes extranjeros el derecho de voto a las elecciones locales, considerar la extensión de ese derecho a todos los residentes extranjeros nacionales de los Estados miembros, si es necesario con reciprocidad.

**LA PARTICIPACIÓN EN EL
AYUNTAMIENTO DE
BOLONIA:
ASPECTOS JURÍDICOS Y
ORGANIZATIVOS**

Domenico Pellicanò

Asesor Ayuntamiento de Bolonia

1. PRINCIPIOS ESTATUTARIOS SOBRE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS RESPECTO A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El Estatuto del Ayuntamiento de Bolonia en su Título II (“Instituciones de participación”) reconoce y amplía a la ciudadanía derechos de participación que pueden ser ejercitados tanto individualmente como en asociación, definiendo expresamente los instrumentos disponibles a tal fin. Los principios estatutarios sobre los derechos de los ciudadanos en relación a la actividad administrativa y a la prestación de servicios pueden resumirse como sigue:

Participación popular, derecho de información:

- **La libertad de asociación:** El Ayuntamiento valora a todos los tipos de asociación representativos de las necesidades de la sociedad, como interlocutores directos de la entidad local que participan activamente en el ejercicio de las funciones propias de dicha entidad. Para ello establece expresamente consultas temáticas por parte de grupos o asociaciones destinados a la tutela de las clases más débiles, que son escuchados en virtud de lo que ordenan las disposiciones normativas sobre especial interés social o sobre prestación de servicios en el territorio. Mediante acuerdo pueden ser asignadas para tales fines diversas formas de ayuda, como concesiones de estructuras, bienes instrumentales, contribuciones y servicios.

- **El derecho a la iniciativa popular,** que se ejercita mediante instancias dirigidas a órganos del Ayuntamiento, mediante peticiones firmadas por al menos 300 personas, o bien a través de iniciativas por parte de entidades con competencia municipal, las cuales deben contar con el apoyo de al menos 2000 personas e incluir información ilustrada. El Ayuntamiento está obligado a pronunciarse, de acuerdo con las formas, plazos y modalidades que recoge el reglamento.

- **Consultas de la población,** cuyas variedades se detallan en

el reglamento, garantizándose el estudio de los resultados de las mismas.

- **Referendum consultivo:** Promovido por el Alcalde a petición de 5000 ciudadanos, sobre cuestiones de importancia general y que sean competencia del Consejo municipal; marcando el reglamento los criterios de formulación del problema, los procedimientos a emplear en la recogida de los datos, la autenticidad de las firmas y el desarrollo de la votación.

- **Derecho a la información,** con el soporte de la informática y la telemática, al objeto de asegurar la transparencia en los diversos datos y en el destino de los programas y recursos disponibles; en los parámetros para el reparto de recursos entre los sectores que intervengan, así como en los costes de gestión, en los datos de interés para el ciudadano y datos sobre tipos de contrato; en las modalidades de concesión a particulares de estructuras, bienes instrumentales, contribuciones y servicios, como asimismo en los criterios para el acceso a los servicios del Ayuntamiento y en los plazos de conclusión de los procedimientos administrativos.

- *La Conferencia de servicios: Para mejorar la eficacia de la acción administrativa, el Alcalde promueve periódicamente Conferencias de servicios abiertas a la participación de sindicatos, estamentos, asociaciones y grupos ciudadanos, con el objetivo de examinar la incidencia (aplicada al ámbito metropolitano) de las políticas de la Administración, y coordinar las intervenciones en materia de asistencia, integración social y handicap.*

Derecho de acceso y participación en el procedimiento administrativo:

- **Acceso a los documentos administrativos:** Garantizado por el Ayuntamiento a quien quiera que esté interesado en la tutela de situaciones jurídicamente relevantes.

- **Instrucción pública:** Consistente en los procedimientos de creación de disposiciones normativas o administrativas de carácter general, a través de deliberación pública, cuyos resultados y cuyas motivaciones serán recogidos; marcando el reglamento los criterios de presentación de las firmas requeridas, de publicidad y el desarrollo de la instrucción.

- **Defensor de los ciudadanos:** Para garantía de la mejor tutela de los ciudadanos respecto a las prestaciones, disposiciones, hechos, retrasos, irregularidades u omisiones; atribuyéndose al reglamento la definición de otras funciones.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN EL AYUNTAMIENTO DE BOLONIA

A partir de los años 60 el Ayuntamiento de Bolonia –al objeto de permitir la participación de los ciudadanos y la prestación de servicios en los nuevos barrios que estaban surgiendo alrededor del centro histórico-, comenzó a transferir progresivamente servicios a lugares más cercanos al ciudadano, al tiempo que se proyectaban organismos políticos representativos de los ciudadanos, que pudiesen promover diversas formas de consulta y participación en las decisiones de la Administración.

Hoy día el territorio municipal está subdividido en **9 Barrios**, que gestionan los siguientes servicios:

- **Asistencia a los ancianos**
- **Jardines de infancia y escuelas infantiles**
- **Bibliotecas**
- **Centros deportivos**
- **Centros y servicios para la juventud**
- **Iniciativas culturales**

Son órganos políticos del Barrio: el **Consejo de Barrio** (compuesto

por entre 15 y 20 consejeros, dependiendo de la población residente), que es elegido directamente por los ciudadanos coincidiendo con la elección del Consejo municipal y del Alcalde; así como el **Presidente**, elegido por el Consejo de Barrio.

El Consejo de Barrio es un **órgano representativo de las demandas de la comunidad en el ámbito de la unidad municipal**.

Al Consejo de Barrio, como órgano de **representación directa de los ciudadanos**, se le garantiza el desempeño de un papel político, consultivo y susceptible de emitir proposiciones en la definición de las actuaciones y decisiones de la Administración municipal en su conjunto.

A los Consejos de Barrio se les atribuye **autonomía de decisión para el ejercicio de actividades, así como la gestión de servicios de base** dirigidos a satisfacer exigencias urgentes de la población, teniendo como límite el respeto a las disposiciones en las que se define la función de actuación político-administrativa propia del Consejo municipal.

Los Consejos de Barrio promueven **formas de participación de la población de carácter consultivo**, previas a la emisión de disposiciones, o con vistas a examinar problemas especiales de la población o de los servicios del barrio.

En el ejercicio de sus funciones, los Consejos de Barrio desempeñan una **actividad de gestión financiera**, y pueden aplicar **las disposiciones que emanan del Consejo municipal**.

Corresponde a los Consejos de Barrio, dentro del ejercicio de su autonomía de decisión y del respeto a los objetivos y recursos que le son propios, formular **programas-objetivo en los que se determinan presupuestos anuales para servicios concretos y para intervenciones**.

Los programas-objetivo de los Consejos de Barrio son sometidos para su valoración y conformidad al Consejo municipal.

3. FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y DE TUTELA DE LOS CIUDADANOS EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

3.1 REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y DE INFORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS:

El propósito del reglamento se ciñe a las modalidades de ejercicio de los derechos de participación en la política y de información de los ciudadanos, en cumplimiento del Título II del Estatuto.

En especial recoge y determina como instrumentos para el ejercicio de la iniciativa popular los siguientes:

- **Instancias**, que podrán presentarse en forma de carta libre, incluyendo las señas y firma del destinatario de la respuesta.
- **Peticiones**, que podrán presentarse en forma de carta libre, incluyendo las señas y firma del destinatario de la respuesta.
- **Iniciativas** por parte **del Consejo**, cuyas proposiciones se recogerán en forma de carta libre, incluyendo información ilustrada.

El reglamento determina también las formas de consulta de la población por vía informal, mediante audiencia, cuestionarios, sondeos; así como:

- El **referendum consultivo**, el cual es materia de exclusiva competencia local, cuestión que resulta clara, inequívoca y lógica. Puede ser solicitado mediante carta libre, incluyendo al pie de página la firma, fecha y lugar de nacimiento de todos los miembros de la comisión promotora. La publicidad del referendum será coordinada en sus diferentes fases por un responsable de los procedimientos de referendum, en colaboración con los sectores interesados. El procedimiento completo será seguido por un responsable, al objeto de garantizar la reserva del mismo.

- **El derecho de información** sobre las actividades y datos del

Ayuntamiento se garantiza a todos los ciudadanos, dentro de los límites normales por motivo de secreto o intimidad.

- **La publicidad de las actividades de la Administración**, a fin de aumentar la transparencia y control de la propia acción administrativa en los datos relativos a programas y a los recursos disponibles; los parámetros para el reparto de recursos entre los sectores que intervengan; así como los costes de gestión, datos de interés ciudadano, datos sobre modalidades de contratos, sistemas para las concesiones a particulares de estructuras, de bienes instrumentales, de prestaciones y servicios; criterios y modalidades para el acceso a los servicios del Ayuntamiento, y plazos para la conclusión de los procedimientos administrativos.

- **El derecho de acceso a los documentos administrativos**, mediante visualización o por entrega de copia de deliberaciones políticas, con su correspondiente documentación adjunta; de disposiciones normativas, de actos y documentos, denuncias, directrices, instrucciones y estadísticas; salvo las limitaciones recogidas en el artículo 25. Derecho de cualquier individuo a recibir información concerniente a sí mismo, y corrección gratuita de eventuales errores u omisiones.

- **El acceso a los actos de instrucción de procedimientos en trámite:** Todos los interesados, tanto a nivel individual como asociados, están facultados para intervenir en el procedimiento, para consultar los actos de instrucción, y para presentar memorias escritas o documentos, que la Administración estará obligada a valorar.

- **El acceso a la información durante el “recorrido” del procedimiento**, que hace referencia al estado y avance del procedimiento, y al tiempo de espera para la finalización del mismo.

Desde el punto de vista organizativo y para favorecer los derechos de participación de los ciudadanos, se crea la **Oficina de relaciones con el público**, a la cual compete responder a las solicitudes de los ciudadanos relativas a la actividad de la Administración, y a las peticiones de consulta u obtención de copia; disponiendo dicha oficina

de una guía, que incluye una lista de los documentos a los que se garantiza el derecho de acceso; proporcionando la documentación para poder acceder a las prestaciones y servicios e indicando al ciudadano los plazos y tipos de recursos administrativos.

También se han previsto normas específicas para los **derechos de participación y de información en los Barrios**:

- **Derecho de audiencia**, y derecho de los ciudadanos a presentar instancias, reclamaciones y propuestas de interés para el distrito.
- **Consejos anuales abiertos.**
- **Consejos abiertos en base a petición.**
- **Comisiones abiertas**, que son convocadas al menos 2 veces al año
- **Iniciativas para disposiciones del Consejo de Barrio**, que son presentadas por al menos 200 personas, en forma de carta libre.
- **Representaciones para ámbitos específicos**, a las que corresponde analizar e instruir cuestiones concretas, presentar memorias y propuestas, así como participar en las labores del Consejo y de las Comisiones.
- **Derecho a la información en materias de competencia de los órganos del Barrio.**
- **Derecho de acceso a los documentos.**
- Creación de **Oficinas de relaciones con el público** en los Barrios, para la recogida de peticiones, instancias e indicaciones sobre la vida en el Barrio.

Finalmente se determinan las formas de participación colectiva en la elaboración y verificación de la política municipal:

- La **instrucción pública** de los procedimientos administrativos de elaboración de disposiciones normativas y de contenido general, que puede ser planteada por 2000 personas. Tiene lugar en la sala del Consejo municipal, y culmina en un informe.
- Para mejorar la eficacia de la acción administrativa, el Alcalde promueve periódicamente **Conferencias de servicios**, abiertas a la participación de sindicatos, estamentos, asociaciones y grupos

ciudadanos, con el objetivo de examinar la incidencia en el ámbito metropolitano de las políticas de administración, y de coordinarlas intervenciones. Culmina en un informe final, que es transmitido a los sectores interesados y a las partes que han intervenido en el procedimiento.

3.2 LA PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, LA SIMPLIFICACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO Y LA UTILIZACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

El Ayuntamiento de Bolonia ha conseguido en estos años mejorar la relación ciudadano-Ayuntamiento, tanto en lo que respecta a servicios administrativos como a concesiones, autorizaciones edilicias y de actividades productivas y comerciales, emisión de certificados, sistemas de pago en general, y acceso a la información a través de objetivos concretos, tales como:

- Máxima circulación de la información, aprovechando todos los recursos humanos y tecnológicos disponibles hoy día.
- Ampliación y consolidación del diálogo entre administraciones públicas por vía telemática, al objeto de reducir los plazos y cumplimientos.
- Experimentación de servicios telemáticos a domicilio para los usuarios.
- Reducción esencial de la documentación necesaria para iniciar un procedimiento administrativo; extensión de la autocertificación.
- Proyecto de procedimientos administrativos “abreviados”, con formulación de disposiciones inmediata y tramitación en cualquier caso en plazo breve.
- Promoción de puntos únicos de gobierno para aquellos procedimientos en los que participan más sectores.

Las iniciativas emprendidas son las siguientes:

- *Oficinas de relaciones con el público (una ventanilla ciudadana y once en los barrios), y un Call center.*

- Red cívica “Hipérbole”.
- Simplificación administrativa.
- Servicios interactivos en Internet.
- Ventanilla de Autoservicio “¡Dime!”.
- Tarjeta Regional Bolonia: tarjeta electrónica multifuncional del ciudadano.
 - “Ciudad cableada”.
 - Infraestructura telemática.
 - Cup 2000: *centro unificado de reserva para prestaciones sanitarias.*
 - Stimer: *sistema integrado de tarifas para la movilidad dentro de Emilia Romagna.*

4. HACIA LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA: CONSULTA DE OPINIONES CIUDADANAS A TRAVÉS DE LA RED CÍVICA “HIPÉRBOLE”

El reglamento sobre descentralización prevé la **consulta por parte de todos los Consejos de Barrio respecto a disposiciones de alcance general** y respecto a los propios Barrios; ya sean disposiciones que afectan a la totalidad, o bien al territorio de los Barrios individuales, como por ejemplo las propuestas sobre suministros en materia de **urbanismo, tráfico, vías públicas, transportes y planes comerciales**. Las opiniones requeridas a los Barrios son una media de 70 al año.

Con el desarrollo de la Red cívica la Administración se ha planteado el objetivo de **ampliar la participación de los ciudadanos a la fase instructiva de la consulta**, utilizando las conexiones de Hipérbole.

Mediante la participación activa de los ciudadanos se ha instituido, ligada al procedimiento interno y con carácter previo a la instrucción en los barrios, **una zona destinada expresamente a la discusión dentro de la Red cívica Hipérbole**, para hacer pública la consulta de opiniones. Se posibilita el acceso y las **propuestas u observaciones por parte de los ciudadanos**, y la intervención en

el proceso del coordinador de la Comisión de Barrio encargado de seguir la instrucción, así como la de los sectores autores de la propuesta, la de los consejeros, asesores y grupos de consejeros; al objeto de que puedan tener conocimiento de las propuestas y de las observaciones de los ciudadanos, antes de la adopción de la opinión propiamente dicha.

El **período de intervención de los ciudadanos** es de **15 días** a partir de la introducción del asunto objeto de consulta.

Los ciudadanos pueden intervenir personándose en las zonas dedicadas a ello; o bien **remitiendo propuestas y observaciones directamente al asesor** de referencia, que responderá (previamente a la adopción de la disposición por parte del Consejo municipal) a cuantos hayan dejado sus señas.

Obviamente pueden intervenir en las zonas de discusión tanto el asesor como los consejeros municipales o los del Barrio.

Los Barrios pueden hacer constar en las zonas de discusión **las fechas en las que se mostrarán las opiniones** (en sesiones de las Comisiones y de los Consejos de Barrio). Lo mismo pueden hacer los asesores, indicando las **sesiones de las Comisiones de consejeros y del Consejo municipal dedicadas al examen del asunto**.

En las zonas de discusión se publican tanto **las opiniones expresadas por el Consejo de Barrio como la disposición final aprobada por el Consejo municipal**.

**PARA ASEGURAR LA
CALIDAD DE SERVICIO A
TRAVÉS DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL**

**ALGUNAS EXPERIENCIAS
NÓRDICAS**

Morten Ogard
Universidad de Oslo
Departamento de Política Social

I EL CONTEXTO

En los últimos 25 años el sistema político en los países nórdicos ha estado sujeto a una descentralización general. (Sorensen 1998). El objetivo de esta descentralización ha sido incrementar la flexibilidad de gobierno público con objeto de aumentar la eficiencia gubernamental y la influencia de usuarios de servicios públicos.

En muchos sentidos podríamos decir que las tendencias de descentralización han culminado con los llamados “experimentos de comunas libres” que, a finales de los 80 y principios de los 90, tomaron cuerpo en todos los países nórdicos a excepción de Islandia. Como resultado de la reivindicación de que la regulación y la standarización de los gobiernos locales había ido demasiado lejos surge el apoyo a los experimentos de comunas libres. Quedaba poco espacio para el auto-gobierno local. (Baldersheim and Stahlberg 1994).

En el contexto del estado de bienestar escandinavo, la introducción de experiencias de comunas libres significó un cambio de la planificación a la autoregulación como métodos de control político. El primer método se basa en la previsión y predicción, y el segundo en la capacidad para el aprendizaje y auto-reajuste. Baldersheim y Stalberg han argumentado que para los estados de bienestar nórdicos los programas de comunas libres han inaugurado un cambio de una orientación relativamente centralizada y colectiva a una línea más descentralizada e individualista en la política y las provisiones de servicios.

Como atenuante de esta ola de descentralización y cambio en el quehacer político y provisión de servicios hemos asistido a un incremento de interés hacia nuevos modelos que pueden promocionar la participación social e influenciar los gobiernos locales. Este incremento de interés ha sido relacionado con el concepto de gestión (control) de calidad.

En mi ponencia usaré estudios de casos realizados en los países nórdicos (Tavastehus/Finlandia, Nacka/Suecia, Farum/Dinamarca) para mostrar cómo diferentes modelos de participación e influencia

pueden asegurar la calidad de servicio y al mismo tiempo aumentar el poder democrático.

II EN LA REORGANIZACION GUBERNAMENTAL LOCAL LA LEGITIMIDAD ESTA EN JUEGO MAS QUE LA EFICIENCIA

Si observamos los Gobiernos Locales europeos asistiremos a un rápido abandono de los modos tradicionales de organizar la política y entrega a servicios. Se introducen nuevos conceptos, y las instituciones emprenden experiencias atrevidas. Mi sugerencia es que este entusiasmo por las nuevas formas institucionales reflejan los problemas de legitimidad más que eficiencia. Si la experimentación institucional se dirigiese, principalmente, a la eficiencia, entonces podríamos esperar - en un mundo racional - una convergencia rápida hacia formas similares por toda Europa, dado que las autoridades locales son organizaciones capaces de aprender. En vez de ello, creo que observamos mayores diferencias, no menos. Creo que estas variaciones solo pueden explicarse dado que la legitimidad está en juego, no solo la eficiencia, ya que la raíz de la problemática que envuelve la legitimidad se halla en ganar el consentimiento de todos l@s gobernad@s (Barker 1990, Beetham 1991). El consentimiento depende de qué consideran apropiado o aceptable l@s gobernad@s, tal y como habrían confirmado March y Oslen (1989). Esto, de nuevo, depende de la cultura, la tradición y de la información disponible sobre *alternativas institucionales*.

III EJEMPLOS DE NUEVAS FORMAS INSTITUCIONALES

Para mostraros algunas de estas variaciones en los gobiernos locales en la escena nórdica, mencionaré brevemente algunos ejemplos de cambios en los gobiernos locales nórdicos que ilustren respuestas a estos llamados problemas de legitimidad.

- **El Modelo Tavastehus (Finlandia)**
- **El Modelo Nacka (Suecia)**
- **El Modelo Farum (Dinamarca)**

Subrayaré que estos tres Municipios no muestran una amplia reforma de tendencias en cada uno de los países nórdicos que representan. En cambio diré que representan los favoritos a la hora de permitir (posibilitar/favorecer) la participación y asegurar la calidad en los gobiernos locales. De esta manera podemos decir que son Municipios que sobresalen como fuentes de inspiración para otros municipios.

Al tiempo que estos tres Municipios representan diferentes modelos y tendencias, tienen ciertas características comunes:

NUEVAS FORMAS DE ORGANIZAR EL LAZO RETROALIMENTATIVO DESDE L@S CIUDADAN@S AL MUNICIPIO

TAVASTEHEUS

El municipio finlandés de Tavastehus ha desarrollado un modelo para determinar la satisfacción social en una Carta del Ciudadan@ apoyado por fuertes procedimientos de quejas. El municipio se ha obligado a producir una serie de servicios en una cantidad, calidad y tiempo concreto. De alguna manera podríamos decir que el Municipio tiene un contrato con el ciudadan@. Si la ciudadanía considera que el contrato no se cumple, existen procedimientos de quejas y un comité de quejas que se hará cargo de las críticas. Este servicio de garantía se teje junto a un sistema de seguridad de calidad. Este sistema de queja forma parte de ello.

En el modelo de Tavastehus la idea es que los procesos de quejas sean un mecanismo de retroalimentación para la municipalidad. En otras palabras desarrollan una posibilidad de “voz”.

NACKA

La ciudad sueca de Nacka persigue una reforma totalmente diferente. Nacka intenta ofrecer a su ciudadanía cuanto más libertad de elección posible entre los distintos proveedores de servicios y también expone a sus propios proveedores municipales a la competencia con los privados.

Por consiguiente, l@s ciudadan@s de Nacka pueden elegir muchas veces entre los proveedores municipales -colegios- o entre públicos y privados - guarderías -. Las tendencias competitivas y obligatorias también son usuales.

L@s ciudadan@s, quienes tienen derecho a determinados servicios (por ejemplo Atención al Mayor) se les entrega un cheque que a su vez puede ser usado para comprar un servicio disponible en el mercado. La idea es que la elección del consumidor demostrará cuál de los proveedores es de más calidad.

El mecanismo activo de retroalimentación en este modelo de usuari@/proveedor es la elección que hacen los consumidores y la posibilidad de encontrar proveedores alternativos. En otras palabras, desarrolla una posibilidad de “salida”.

FARUM

En la ciudad de Farum (Dinamarca), la participación social se persigue de otra manera, a través de juntas de usuari@s, responsables de gestionar y dirigir instituciones específicas tales como colegios, guarderías... (Brixtofte 1995). Con respecto a autoridades locales superiores, estas juntas de usuari@s pueden elaborar prioridades y pueden contratar y despedir el personal. La junta consiste en 5-9 padres y madres y 2 trabajador@s. Los padres y madres tienen pleno control de todos los asuntos que se manejan en la junta.

**PARA ASEGURAR LA CALIDAD DE SERVICIO A TRAVES DE LA
PARTICIPACION SOCIAL.
ALGUNAS EXPERIENCIAS NORDICAS**

La idea es que los usuari@s/padres y madres son la mejor fuente de información sobre los deseos y necesidades de los niñ@s.

En otras palabras, crea una arena (*) tanto para la voz como para la lealtad. Los padres y madres tienen que tomar responsabilidad por sus acciones. Si deciden sobrepasar el presupuesto que han conseguido de los políticos, los políticos tienen un argumento firme para subir los impuestos con objeto de cubrir los gastos adicionales.

(*) Usado en términos taurinos. (N. d T.)

Para resumir lo que he comentado hasta ahora, les mostraré algunas transparencias que se centran en los temas principales.

EL MODELO TAVASTEHUS

- Una idea sobre una Carta del Ciudadan@.
- (Serviceforbindelser)
- Desarrolla un sistema de quejas para usuari@s y ciudadan@s.
- Participación activa de la ciudadaní@ y usuari@s en:
 - Planificación a corto y largo plazo
 - Encuentros públicos
 - Paneles
 - Seguimiento/control/atención en la garantía de calidad
 - Desarrolla un mecanismo de VOZ

EL MODELO NACKA

-Un sistema de vales/cheques basado en la libre elección y competitividad entre proveedores de servicios.

-El objetivo principal es hacer uso de la competitividad y la libre elección para los usuari@s/ciudadan@s con objeto de crear mejores servicios, reforzando el coste y la eficiencia, y crear lugares de encuentro para la participación social.

-Libre elección para servicios individuales (escuelas, tercera edad y

guarderías)

- Competitividad y orientación de mercado en los servicios colectivos.
(transporte público y limpieza)

Desarrolla un mecanismo de SALIDA

EL MODELO FARUM

Elementos principales en este modelo:

-Juntas de Usuari@s

-Libre elección

-Competitividad

-Departamento de Atención al Público del Ayuntamiento (un servicio de atención al público que debe estar capacitado para atender más del 70% de las solicitudes dirigidas al Municipio)

-Desarrolla un multi-operador que puede manejar todo tipo de solicitudes que van al Departamento de Atención al Público del Ayuntamiento (penetrar en la jerarquía profesional y coordinar a los distintos profesionales)

Para concluir diré que los tres modelos que he presentado han creado un vivo debate en los países nórdicos. Si resumo las partes del debate, resaltaré que éste se ha centrado en tres temas principales referentes al modelo de estado de bienestar escandinavo.

-El aspecto universalista del modelo escandinavo. (Cuestionándose un alejamiento de la perspectiva colectiva a una más individualista en cuanto a la proporción de servicios)

-La productividad y la eficiencia.

-El aspecto democrático (cuestionándose un alejamiento de lo indirecto -democracia representativa- y un acercamiento a la democracia directa).

Bibliografia

Baldersheim, H og Stalberg, K. ed.1994. *Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernazation in Scandinavia*. Aldershot: Darmouth

Barker, R (1990): *Political Legitimacy an the State*. Clarendon Press, Oxford

Beetham, D (1991): *The Legitimation of Power*. Atlantic Heights, NT: Humanities Press International

Brixtofte, P 1995 *Forandringer Kroevert mod*. Kobenhavn: Gyldenhal

March, J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press

Sorensen, E. (1998): *In Statsvetenskaplig Tidsskrift argang 101 1998 2*

Documentos de Trabajo Social

DTS

**HACIA UNA MEJOR
EXPERIENCIA EN
PARTICIPACION SOCIAL**

Gerry Stoker

Universidad de Strathclyde

I ¿POR QUÉ NECESITAN LAS AUTORIDADES LOCALES LA PARTICIPACIÓN SOCIAL?

PARA MEJORES SERVICIOS: Las Corporaciones Locales proporcionan servicios locales que son considerados por el público como “un derecho” a percibir de manera decente. (ej: recogida de basura, inspecciones higiénicas etc) o servicios que la ciudadanía considera que tiene derecho a elegir, seguir y evaluar, criticar (ej: educación).

En ambos casos las personas (locales) tienen un papel que jugar a través de la consulta efectiva y la participación para que así sepa el gobierno:

- Que está proporcionando un servicio que la gente demanda y necesita.
- Que proporciona los servicios correctos a las personas correctas, en el momento en que se requieren y se asegura que son accesibles a tod@s.
- Que tiene el consentimiento y apoyo de la comunidad para su abordaje.
- Que existe una clara relación en la mente del público entre lo que “dice” la Administración que va a hacer (en su manifiesto) y lo que más tarde realiza.

PARA UN GOBIERNO MEJOR: el Gobierno tiene una relación diferente con sus residentes y soci@s:

- La necesidad de trabajar con agencias colaboradoras para proporcionar o recibir servicios.
- Un reconocimiento por parte del Gobierno Local del impacto de sus acciones o falta de las mismas en la calidad de vida.
- Un intento de desarrollo de la ciudadanía.

El hecho es, que para abordar muchos de los retos difíciles que confrontan nuestras comunidades, se requiere el compromiso e implicación activa de la ciudadanía. Requiere, a su vez, su conocimiento y comprensión.

PARA UNA MEJOR REPRESENTATIVIDAD POLITICA:

La Participación efectiva es un cumplimiento, no una alternativa a la representación ofrecida por los miembros elegidos. El rol de los miembros en el Gobierno Local es ser defensor, un representante real con visión local. Estas perspectivas no pueden ser recogidas o legitimadas tan sólo por la publicación de un manifiesto o incluso por un plan corporativo y ser aceptadas por el votante.

Tampoco pueden ser recogidas por la cirugía de los miembros o por el cartero (ya que éstos se centran más en quejas específicas). Cierto es que puede que la resistencia de algunos gobernantes a un mayor nivel de participación se base en:

- sólo tener experiencias en implicar a personas para resolver un problema.
- viéndolo como algo conflictivo y negativo
- manteniendo que el público solo puede implicarse en temas simples y sencillos.

MAYOR LEGITIMIDAD: las autoridades locales necesitan una implicación social adecuada para ganar legitimidad con el electorado, sus soci@s colaboradores y el Gobierno central.

El Libro Blanco “El Gobierno Local Moderno: en contacto con las Personas” argumenta que las autoridades locales preparadas para el siglo XXI están construidas sobre la cultura de la responsabilidad y apertura.

Tony Blair, en su folleto “Llevando la delantera: Una nueva perspectiva para el Gobierno Local” (Londres, Instituto de Investigación de la Política Social) dice:

“tal vez sea pedir demasiado que el Gobierno Local consiga que la peronas griten desde las azoteas, pero no es demasiado esperar que las personas se preocupen lo suficiente para votar o para saber a quién elogiar o culpar por lo que está ocurriendo en su localidad” .

El Libro Blanco introduce el deber de la consulta en relación con la planificación comunitaria y el “Valor Unico” (Mejor Valor). Ambos tienen la participación pública imbricada como un principio central y un deber específico. En breve, se espera que el gobierno local está capacitado para propiciar una participación efectiva. Sin duda es esa capacidad potencial la que hace que el gobierno local se convierta en un socio valorado.

II LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL LOCAL EN EL REINO UNIDO

Existen diversas maneras para involucrar a las comunidades locales en la confección y producción de servicios, la formulación de políticas y existe, a su vez, un compromiso compartido para hacer frente a los problemas sociales y económicos. La mayoría de las autoridades llevan a cabo iniciativas en estos campos. Hay muchos ejemplos de las formas tradicionales de consulta pública como son las reuniones públicas y campañas informativas a través de hojas divulgativas... Estas han podido y se han desarrollado de manera muy creativa. Podríamos destacar también muchos ejemplos de la información conseguida referente a las preocupaciones de l@s usuari@s de estos servicios y las evaluaciones acerca de las actuaciones en marcha. Hay, a su vez, numerosos experimentos con formas innovadoras de participación desde los jurados populares hasta sondeos de deliberaciones y opinión.

Un estudio publicado en Septiembre de 1998 confirma que los esquemas de participación pública se han establecido como parte de la estructura de las autoridades locales (Lowndes et al, 1998 a). El estudio fue elaborado por un equipo de investigadores (entre los que me incluyo) de las Universidades de De Monfort, Leicester y Strathclyde, Glasgow. Al buscar el fomento de más y mejor práctica en este área, la política gubernamental podrá recurrir a una experiencia sustanciosa y a un compromiso desde las autoridades locales.

Un estudio elaborado a principios de 1998 obtuvo un excelente índice de respuesta del 85%. Gracias en gran medida a la predisposición de las autoridades locales para encontrar el tiempo de recoger la información y completar el formulario. También se elaboraron estudios de casos de autoridades locales individuales incluyendo a más de 30 grupos de debate con varias muestras representativas del público. Es posible confiar en la naturaleza actualizada y las amplias cualidades de la investigación.

El estudio muestra que las formas tradicionales de participación o consulta (tales como reuniones públicas y documentos de consulta) están bien establecidas en los gobiernos locales, así como los enfoques “consumistas”. Por ejemplo, en 1997, el 85% de las autoridades usaron las reuniones públicas para consultar, y el 47% usaron modelos de preguntas y respuestas. Sorprendentemente - dada su corta historia entre el gobierno local - los estudio sobre satisfacción de servicios y modelos de quejas y sugerencias son casi universales en su aplicación. Datos del estudio muestran que, mientras los métodos tradicionales y “consumistas” están bien establecidos antes del 1992, su uso continúa creciendo.

Sin embargo, la característica más llamativa de este estudio es el hecho de retomar planteamientos innovadores desde los principios de los 90. En 1997 el 47% de las autoridades usaron grupos de referencia, el 26% visionados de ejercicios, el 23% algún tipo de usuario de servicios de gestión, el 18% paneles públicos y el 5% jurados populares. También eran comunes los foros donde el público se hallaba de pie: el 65% de las autoridades tuvieron foros de usuarios de servicios, el 61% foros de áreas, el 50% foros temáticos y el 40% foros “intereses compartidos”.

Las autoridades locales también han sido rápidas para aprovecharse de las oportunidades que permiten las nuevas tecnologías de la comunicación. En 1997 casi una cuarta parte de las autoridades tenían páginas Web interactivas y a finales de 1998 casi un tercio de éstas pensaron que podían ofrecer estos dispositivos a sus residentes.

Esta imagen, relativamente positiva, necesita ser limitada. Estudios

de Casos cualitativos realizados junto a las encuestas revelan el predominio de estrategias informales, entre las autoridades locales, para potenciar la participación pública, las cuales muchas veces dependen del apoyo de individuos claves (testigos privilegiados). La preferencia por estrategias informales aumenta dado el nerviosismo de muchos miembros del gobierno o incluso por la hostilidad hacia la idea del incremento de la participación social. Los estudios de casos revelan cómo la ausencia de una estrategia formal puede reducir la legitimidad y la fuerza de una actividad de participación social, dejando las iniciativas vulnerables, sujetas a cambios políticos y de personalidades.

Los hallazgos realizados en los grupos de referencia de los estudios de casos proporcionan una guía de gran valor sobre las opiniones de l@s ciudadan@s relativas al atractivo (o no) de participar en las iniciativas de las autoridades locales. Los grupos de referencia muestran la tendencia de l@s ciudadan@s a participar en iniciativas que se relacionen con sus prioridades (haciendo énfasis en los temas prácticos más que los abstractos), movilizarse y trabajar a través los líderes locales (informales y formales), y explotar la capacitación de nuevos participantes más que esperar a que l@s ciudadan@s se acerquen. Por otra parte, l@s ciudadan@s son disuadidos a participar por opiniones negativas sobre el ayuntamiento; la falta de conocimiento y conciencia sobre las oportunidades para participar; por suponer que el ayuntamiento no responderá a sus preocupaciones y por percibir que las iniciativas son manipuladas por ciertos grupos.

Los resultados de la investigación y estudios de casos demuestran que pueden materializarse formas de exclusión social entre las iniciativas de participación - jóvenes y personas pertenecientes a grupos minoritarios étnicos son “difíciles de alcanzar”. Los grupos de referencia muestran que much@s ciudadan@s ven que en las iniciativas predominan determinados grupos y desde luego son “no para personas como nosotr@s”. Sin embargo, los estudios de casos sí proporcionan ejemplos de buen quehacer en la adaptación de métodos participativos para incrementar su accesibilidad a diferentes grupos sociales. La investigación sugiere que el desarrollo de una gama de métodos de participación para llegar a diferentes ciudadan@s

puede, en muchas circunstancias, ser más importante que la búsqueda de una meta ilusoria de “representatividad” en una iniciativa específica.

El reto de ampliar la participación puede ser considerable, tal y como sugiere la investigación. Las autoridades locales parecen dispuestos a probar una gama de técnicas pero carecen de un planteamiento sistemático. La sociedad está, en las circunstancias apropiadas, dispuesta a involucrarse pero es escéptica sobre el alcance y el impacto de su implicación.

III UN PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN

Existe un consenso en cuanto a que ser capaces de establecer una participación efectiva es la característica clave de los ayuntamientos exitosos. Hay experiencias muy buenas en otros sitios y el documento-guía proporciona información sobre dónde obtener más consejos detallados y técnicas de participación. Sin embargo, el mensaje principal de nuestra investigación y, consecuentemente el foco de atención de nuestra guía, se basa en la necesidad de desarrollar, por parte de las autoridades locales, un planteamiento más sistemático y estratégico en sus intentos de estimular deliberadamente la participación.

El estudio revela una preferencia por iniciativas ad hoc, dependiendo muchas veces del apoyo de individuos claves. La carencia de una estrategia formal reduce la legitimidad y fuerza de la actividad participativa, dejándola vulnerable, sujeta a cambios políticos y de personalidades. Es importante asegurar que la participación sea construida desde el corazón de la autoridad local.

La participación social efectiva debe convertirse en una responsabilidad de tod@s l@s concejales, director@s y técnicos superiores y no dejándola a las preferencias y compromisos de unos pocos. El aumento de la calidad de participación es vital para el futuro de los gobiernos locales.

El desarrollo de una estrategia efectiva para la participación social requiere una evaluación realista y contundente tanto de las actitudes de la ciudadanía como de las perspectivas diversas que puede que existan en las autoridades locales. La investigación realizada para apoyar este documento-guía confirma que existe una laguna considerable entre la participación entendida como tal desde la sociedad y la entendida por la burocracia. Que tal vacío exista no es sorprendente, siempre existirá cierta distancia entre las personas y la “autoridad”. Sin embargo, si ese hueco se hace demasiado grande la democracia no puede funcionar. Una estrategia de participación efectiva debe reconocer la naturaleza y la escala de las diferencias que existen entre los que se hallan dentro del ayuntamiento y la sociedad y, entonces, intentar hacer algo para cerrar el vacío.

Toda autoridad local puede proclamar alguna experiencia participativa valiosa, pero ninguna autoridad puede todavía proclamar que han inculcado la participación en el corazón de su organización. Ya es hora de que la participación no se considere un lujo o un adorno añadido al trabajo habitual de la autoridad local. Para construir un planteamiento de participación social mayor y más efectiva se requiere una autoridad local que desarrolle un método sistemático y estratégico. Esto no supone la redacción de algún gran plan o un conjunto de normas sobre cuándo y cómo organizar la participación, aunque algún documento-guía específico de las necesidades de tu ayuntamiento puede que sea apropiado. Lo que sí es necesario preguntarse es cómo arraigar un compromiso de participación en toda el ayuntamiento y garantizar que muchas de las tensiones y dificultades asociadas con la participación son abordadas. Un documento-guía preparado por el equipo de investigadores aborda estas cuestiones (Lowndes, 1998b).

Circunstancias:

- para retroalimentar resultados de las actividades de participación.
- para construir capacidad entre los no-socios.
- para asegurar que la participación tenga un efecto tangible sobre el gobierno local.

Referencias:

* V. Lowndes, G. Stoker, L. Pratchett et al (1998a). Enhancing Public Participation in Local Government: A Research Report, DETR: London

* V. Lowndes, G Stoker, L.Pratchett et al (1998b). Guidance on Enhancing Participation in Local Government, DETR:London

TRANSCRIPCIÓN DE LOS FOROS - DEBATE

Por problemas técnicos no han podido ser transcritos los Foros Debate correspondientes a la primera y última ponencia y mesa redonda.

**FORO DEBATE DE ASPECTOS JURÍDICOS Y ÉTICOS DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL**

**FORO DEBATE DE TERCER SECTOR EN EL
DESARROLLO COMUNITARIO**

FORO DEBATE DE LAS COMUNICACIONES LIBRES

**FORO DEBATE DE PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA
DE INTERVENCIÓN SOCIAL**

FORO DEBATE DE ASPECTOS JURÍDICOS Y ÉTICOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Tras la ponencia y la Mesa Redonda correspondiente se desarrolla el presente Foro Debate:

P. ¿ El poder judicial es el más ajeno a la opinión y participación ciudadana ?

R. (Balaguer): Sí, mucho. El poder judicial se justifica porque es coactivo en la medida que da una sentencia y se debe cumplir. Ideológicamente es noticia diariamente sobre todo en el tema de la mujer, un juez considera que un ama de casa no tiene derecho a pensión porque considera que es un trabajo leve, este juez evidentemente no sabe lo que es hacer una cama, ni tender una lavadora... Hay acaso un trabajo, salvo el de la construcción, un juez dice que cuando se lleva pantalones vaqueros se incita a la violación, cuando una mujer sube a un camión en auto-stop, y se sitúa en posición de ser violada, ¿ cómo se sube a un camión?, esto contesta la pregunta.

P. (A los dos catedráticos de Derecho Admón.) ¿ Cómo afecta la Ley 30/92 de Régimen Jurídico por la Ley 4/99 al tema de la participación ciudadana?.

R. Poco, ya que esta Ley lo que hace es profundizar la reforma iniciada por la anterior. La Ley 30/92 en su Art. 35 por el que se sitúa al ciudadano en el centro de la estructura administrativa, reconociéndole un estatuto jurídico contenido en ese artículo, el ciudadano como determinante del conjunto de procedimientos administrativos y que estos están al servicio del ciudadano y no el ciudadano al servicio de los procedimientos. No existe el derecho administrativo sino el derecho público. Desde el 92 se renuncia a la reforma de la Admon. Por decreto para depositar la confianza de la reforma administrativa al ciudadano.

R. (Ángel Sánchez). La Ley 30/92 deja de hablar de administrado

para hablar de ciudadano. La ley 4/99 ha tenido que corregir algunas de las cosas de la ley anterior.

P. (Para Ángel Sánchez) ¿ Qué son exactamente los Comités económicos y sociales?.

R. Instrumentos de participación de los agentes económicos en las decisiones que puedan adoptar tanto los órganos de gobierno como los mismos parlamentos en la elaboración de textos legales, son la confesión de la insuficiencia que tienen los Parlamentos para tener una visión adecuada de la problemática que tienen que resolver y responder un texto legal como a las insuficiencias de los propios gobiernos para poder dar respuesta en actos administrativos, o bien en textos reglamentarios y que requieren ser informados por los agentes económicos, empresarios, sindicatos y por expertos sectoriales en materia socioeconómica. Las CCAA han adoptado estas figuras.

P. (A Berrueta): En referencia al Documento de Policía 2000, no ha habido participación ciudadana ni sindicatos, se lo dice un miembro vocal del consejo de policía. En relación a la participación ciudadana en lo que respecta a la seguridad privada, puede ser una participación, pero esto puede llevar a un peligro de la privatización de la seguridad pública, sobre todo por que se han aumentado las competencias atribuidas en el Art. 104, así como otras. El desplazamiento de la delincuencia a otras zonas.

R. El documento Policía 2000 habla de 3 cuestiones, en el que contesta a mis preguntas y comparto sus afirmaciones. Cuando a nivel de seguridad y policía oigo hablar de mercado, de clientes de servicios, policía-servicio público..., falta en este documento alguna opinión que venga de los ciudadanos. En cuanto a la seguridad privada, he manifestado también mi preocupación cuando políticos tienen que recurrir a la seguridad privada para proteger sus vidas, y por último, la existencia de la seguridad privada responde a la ineficiencia de la seguridad pública.

R. (de Balaguer): Siempre he manifestado mi disconformidad con la filosofía de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana . La CE lo que establece es un binomio Libertad-Seguridad, y desde mi punto de vista ir a un modelo de seguridad sacrificando la libertad me parece que es establecer un círculo en el que la seguridad se está sacrificando a expensas de la Libertad y viceversa, y ese binomio me parece falaz. Yo creo que una sociedad que es capaz de hacer individuos libres precisa menos seguridad, por lo tanto entiendo la libertad no como un principio de deambulación, la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana ha reducido el concepto de Libertad a ir de Aquí a Allí, la Libertad es autodeterminación y en la CE también. La seguridad privada si se desarrolla como modelo, es inconstitucional, aquí estoy de acuerdo con usted, a mí quien me tiene que garantizar la seguridad son los poderes públicos. Mi modelo de libertad no puede ser ir de Aquí a Allí, sino la capacidad de autodeterminación y esa produce seguridad y no al contrario.

P. (comentario). No se ha dicho algo que creo importante, la participación es una vacuna para la falta de seguridad, para la falta de justicia socioeconómica. La falta de participación extrema que es la exclusión social, es el principal motor de la inseguridad en las ciudades. La inseguridad sería el producto de la falta de participación y de exclusión, en términos sociales vengo de un territorio en el que todo el mundo esta apostando por la máxima participación en la línea de la máxima seguridad.

R. Desconozco el territorio del que viene, las referencias hechas son en cuanto a perspectivas de derecho e históricas.

R. (Ángel Sánchez). En cuanto al tema de exclusión social, el esfuerzo desde los poderes públicas se hace para eliminar bolsas de marginalidad desde metodologías de cohesión. (corte de la cinta).

FORO DEBATE DE TERCER SECTOR EN EL DESARROLLO COMUNITARIO

Tras la Ponencia y Mesa Redonda se desarrolla el presente Foro Debate:

P. (Ana Lorenzo) ¿Qué diferencia una cooperativa de una empresa además de la metodología participativa en la toma de decisiones? ¿Es la participación activa de todos los miembros en la gestión de la empresa o esto no es requisito indiscutible?

R. Una cooperativa es una empresa, no hay diferencia, pero diferente de otras formas jurídicas y organizaciones empresariales. En una cooperativa los socios y las socias persiguen resolver una necesidad, mientras que en una S.A, los socios accionistas persiguen conseguir beneficios económicos, no persiguen tener un empleo, ni resolver un consumo de forma más barata, sino invertir capital para recibir más capital, en la forma de organización, cuando se habla de gestión, es fácil repartirse estas áreas para que de forma rotatoria todos puedan participar de esa gestión.

P. (A Ana Lorenzo) ¿ Qué me dices de la palabra coste y mercado por la competitividad? (Y a Tomás) sobre el Reglamento de participación ciudadana, el error es que los partidos políticos normalmente hacen el estudio del reglamento y los pasan luego a los movimientos ciudadanos para que se aporten y modifiquen lo que ellos ya han estudiado, pero si ven que va en contra de lo que ellos piensan y establecen sólo queda finalmente como parte consultiva y por otra parte el control exhaustivo y fuerte sobre los mov. sociales en cuanto a la actuación en barrios, que los partidos políticos intentan descontrolarlos por aquello de buscar el voto.

R. (Ana Lorenzo). La mejor forma de abaratar precios es la intercooperación, comprar con otras cooperativas. En cuanto a

mercado, la cooperativa existe en un medio cocompetitivo y ante eso existen dos estrategias posibles, una de ellas es entrar a saco en las nuevas tecnologías, internalización..., y otra estrategia es buscar construir mercados alternativos, de economía alternativa y solidaria, comercio justo, cambiar los criterios de mercado por nuevos valores aplicados a ello, caso de las empresas de inserción, de reciclaje, es buscar nuevos mercados y construirlos.

R. (Tomás). En el tema de los Reglamentos, tres precisiones: los Aytos. tienen miedo a hacer reglamentos, la mayoría, los reglamentos no contruidos por la propia sociedad no funcionan, incluso los reglamentos hechos por las propias AAVV tienen problemas. En Córdoba la Federación de AAVV hizo el Reglamento, decía cosas muy avanzadas, pero luego hay que hacerlo, así se vuelve al problema de la práctica, dónde están esas metodologías prácticas para hacer eso que se dice que hay que hacer. El Reglamento tiene que estar al servicio de la movilización y de la implicación social y no tanto que sea puerta para empezar esta movilización. El mejor reglamento de una ciudad, es aquel que se construye no por las entidades sino por los procesos generados por los sectores de participación de la ciudad. Hay municipios que no tienen reglamento y sin embargo son los más participativos, pero presentan un reglamento único de su experiencia de trabajo unitaria, que el gobierno no acepta porque lo generan los vecinos. (corte no se puede recoger la siguiente pregunta, es más bien una reflexión, no hay respuesta).

P. (A Tomás): Sobre el reto del Tercer Sector, ¿Cómo conseguir ese espíritu de colaboración, cuando en este foro ni siquiera sabemos quiénes están participando en ella?.

R.: Pasándose de forma formal e informal las direcciones de cada uno de los presentes, para poder comunicarse unos con otros. En técnicas de participación se ha avanzado hay que aplicarlas, así todos conocemos dinámicas de grupo de fomento de participación, se agradece esta crítica.

P. (a Rivas): No entiendo por qué todas las organizaciones

tienen que estar a manos de políticos y no a mano de buenos gestores. Todos debemos de ser coherentes en nuestras actuaciones con nuestras ideas, a veces las ideas van por un lado y las actuaciones por otras, cuando escucho vuestras exposiciones son muy bonitas y nos enriquecen, pero luego llevado a la práctica, nos encontramos con nuevas empresas y grandes extensiones que los beneficios que generan esas empresas van a otros sectores fuera del municipio en el que se ubican, esto empobrece las ciudades cargándose a los pequeños empresarios, ¿ por qué las actuaciones de los políticos, gestores... no van en esa línea ?.

R.: Estamos en una etapa de gran control político, esto es grave y exige que los movimientos sociales reivindiquen su autonomía e independencia, cosa que no es fácil. A ver qué asociación se atreve a denunciar el sistema de subvenciones de su Ayto. con el riesgo de perder al año siguiente la parte de pastel que le toca. Es fácil echar la culpa a los poderes públicos del alejamiento de los ciudadanos, de las asociaciones, creo que tiene una parte pero la otra es de las propias asociaciones, con o sin control político interesan muy poco a los ciudadanos, no es verdad en la mayoría de las asociaciones haya una participación real, sólo tres o cuatros parten el bacalao. No buscar las causas y problemas del bajo interés de la ciudadanía hacia nuestras propuestas fuera, siempre fuera, hay que cambiar dentro.

P.: (A Tomás): **¿ Conoce alguna experiencia de Aytos. que estén realizando algunas actuación concreta en creación de empleo con colectivos del tercer sistema?.**

R.: Todo lo que es el empleo que están generando las propias asociaciones, para los nuevos servicios que se están prestando forman parte del tercer sector y de la economía social. Lo que se plantea las Admon. es que halla servicios que se prestan en colaboración con las asociaciones, y esto crea empleo, incluso está siendo más eficaz que los servicios que presta directamente las Admon. en algunos casos, no en temas de SS, sino socioculturales, deportivos...siempre apoyados por éstas. Crear más viveros de empleo, sobre todo de economía social, priorizando estos proyectos.

P.: Lo que existe es una participación meramente consultiva ya que la desición en última instancia no la toman los ciudadanos. Anteriormente el mundo se regía por los ideales y hoy día por la multinacionales, los intereses partidarios, economía... ¿qué pasos hay que dar sobre los mandatarios políticos y sobre la conciencia social ?

R. (Rivas): El tejido asociativo está bastante debilitado. Esto pasa por la cooperación de las asociaciones, cambio de mentalidad, crecer en conocimiento mutuo, en confianza, en coordinación y colaboración entre las asociaciones.

R. (Ana Lorenzo): Seguir trabajando en la cultura de la participación responsable, la familia, la escuela, el ejercito no son referentes válidos. Otro trabajar en la línea de la relación entre los gestores, técnicos, expertos y las bases, y finalmente fomentar la intercooperación, no vale sólo con a voluntad.

P. Matización a Fernándo de la Riva, se siente aludido por ser funcionario. Lo público lo hace todo mal y lo privado todo bien, parece que son los únicos que saben gestionar, acabando por la privatización. Hay Admones. que funcionan bien, otras mal y otras regular. La Admón. no puede ser cerrada y para eso debe estar la interacción con el tercer sector, ser más permeable.

R.: Si de acuerdo con esa interacción , no independencia ni subordinación. En términos generales , sin excluir excepciones, mi opinión es que la Admon. no funciona bien tiene exceso de burocracia, y esto es culpa de los propios funcionarios y dirigentes políticos.

R. (de Tomás): De acuerdo, yo también soy funcionario de la Universidad. Así un curso de postgrado que dirigimos en Madrid y Barcelona, en Barcelona cuesta 1.200.000 ptas. Esto es la reforma de la Admon. cuando nosotros lo estamos haciendo cinco veces más barato, tenemos que aceptar esa crítica, y los técnicos somos los responsables, seguimos moviendo papeles en lugar de estar en la calle

con la gente, ¿ quien hace investigación participativa de los técnicos que estamos aquí ?.

P.: ¿ En qué espacios colocan las grandes ONGs en el tercer sector, que a veces no cumplen su papel transformador, ni siquiera internamente porque están basados en jerarquias, algo que va en contra de planteamientos participativos y tampoco genera transformación?

Es casi alineante, en sociedades occidentales ya que sirven como formas decanalización de las necesidades más altruistas de solidaridad a través de fórmulas como la de apadrinar un niño desde tu casa tranquilo y comodamente, mientras aceptas cualquier atentado a la Humanidad y como un invento del neoliberalismo de este nuevo siglo de intentar acabar con la protección social que tiene el Estado?

P.: (A Tomás y Fernando): ¿ Se puede hablar de participación social de puertas al siglo XXI teniendo en la mano la Ley de Asociaciones de 1964 ?.

R.: (Tomás): Hay ONGs que le sobra la “N”. Así Cruz Roja no se considera ONGs, sino colaboradoras de los Gobiernos. Son Instituciones protegidas por éstas, caso de la ONCE. La diferenciación está en organizaciones que participan del tercer sector pero no apuestan por un tercer sistema, por una transformación social, algo complementario, y otras que apuestan por su propia autonomía. Sobre la Ley del 64, que está reivindicando la reforma de esta Ley.

De todas formas una Ley no soluciona los problemas de las Asociaciones.

.../...

FORO DEBATE DE LAS COMUNICACIONES LIBRES

P.: (a Pérez) Se pierde poder político cuando la participación ciudadana se hace fuerte, ¿ por qué no les gusta?

R.: El gran déficit de estos cuatro años de legislatura ha sido la participación ciudadana, hay 9 concejales en mi municipio, pero si los 9 no lo compartimos, poco se puede hacer. Se están fomentando asociaciones de mujeres, de jóvenes, culturales. Cuando nos presentamos a las elecciones es para conseguir el poder y nos cuesta soltarlo.

R.: En el movimiento vecinal pedimos participación y a veces nosotros monopolizamos esa participación.

P.: Una manifestación de una representante de la Federación Local de Asociaciones de Vecinos Solidaridad, lamentamos la presentación en la mesa de un representante de una organización de vecinos que es antidemocrática, anticonstitucional y no favorecedora de la participación social al no permitir la integración de una Federación en la Confederación de Asociaciones de vecinos a la cuál representa. Es muy poco ético que se hable de participación cuando ellos mismos niegan ésta a una federación que representa a miles de ciudadanos.

R: (Medina): He dicho que hay elementos perversos que invalidan la posibilidad de que haya esa participación, y lamento que Solidaridad no pueda estar en la Confederación entre otras porque hay unos Estatutos y reglamentos que imposibilitan que allí donde haya dos Federaciones se atienda a la primera que pidió su solicitud, y estamos que más que asumir nosotros la responsabilidad lo positivo es que las dos federaciones que existan en Málaga se unieran y trabajaran por los vecinos.

P: Representante de la Federación de Ecotopía, intuyó un debate entre dos universos de valores, al que estamos acostumbrados, valores relacionados con el poder con el poseer y un universo relacionado con la vida asociativa que intenta reivindicar unas mejoras sociales y que está relacionado con el cooperar, ser solidarios. Es un mal ejemplo que las Asociaciones imitémos lo que ocurre en los partidos políticos. Las asociaciones deben reflejarse más en una búsqueda del consenso menos jerárquico, menos búsqueda de protagonismos, y en este sentido los órganos consultivos que la misma Admon. crea deberían de ir a un modelo de gestión más compartida, en el cuál sean más decisorios. (alude al ejemplo de la ciudad Seattle, del ponente anterior, Tomás Villasante).

R: En 1979 cuando los partidos democráticos y progresistas asumieron responsabilidades en las Corporaciones Locales, intentaron hacer borron y cuenta nueva. Todo aquel movimiento se intentó no acabar físicamente con él, pero serían los partidos políticos los que asumirían la representación y soluciones que la ciudadanía necesitaría a lo largo del tiempo. Esto fue un grave error que estamos pagando en la actualidad, pero afortunadamente eso se está remontando, los mov. vecinales, muy genuinos, se están dando pasos muy importantes, el tema de empleo, autosuficiencia económica, unirse con otras entidades ciudadanas. La creación de una Confederación de Entidades europeas, con la idea de tener una proyección más positiva, donde convencer a nuestros partidos políticos que no esta reñida su participación.

R: (Pérez): Me da miedo la burocratización de la participación ciudadana, como participar si no tenemos tiempo. A veces es preferible no establecer modelos sino ir viendo como pueden ser los modelos. Hay que buscar nuevos elementos, no encorsetando la participación.

P.-: Los partidos políticos tienen la culpa de que no exista participación ciudadana. Existen una serie de asociaciones paralelas creadas con tintes políticos, se habían creados dos federaciones y ahora se crea una tercera. Lo único que hace

esto es dividir el movimiento vecinal.

R.: (Medina): Los poderes políticos deben consolidar una estructura social fuerte, concienciada, nuestros representantes deberían crecerse de tener una sociedad crítica, que aporta. Sin embargo utilizan el dinero público para beneficiar a individuos que les puedan interesar, en definitiva a romper la sociedad. Pero esto también así, porque como ciudadanos no tenemos claros ni estamos concienciados dentro de un sistema democrático. Independientemente de las ideologías hay cosas que nos deben unir para trabajar en los barrios, ciudades. Llamamiento los poderes políticos a que solvente esos problemas. Pero la forma de actuar internamente de los partidos políticos se traslada al seno de la sociedad, la disciplina de que no se muve nadie, salir en la foto. El modelo de participación ha de ser la implicación y la corresponsabilización en los menesteres políticos, culturales...

R: (Pérez): No son unicamente los partidos políticos los responsables de que no exista mayor participación ciudadana. Si realmente se contara con los ciudadanos, se resolverian muchas más cosas de las que se resuelven desde los Aytos. Los ciudadanos deben ser conscientes de su papel de ciudadanos.

P: Es necesario que las asociaciones tuvieran un código ético casi fundacional . ¿Es necesario que partidos políticos, federaciones, Aytos deberían tener código ético?

R: (Pérez): Tenemos filosofía de partido, no así un código ético como tal. El código Ético debería de ser un Código social.

R:- (Medina): Se está trabajando en ello. Personas que apaleen a un toxicómano, o se meten con los inmigrantes evidentemente no debería formar parte de mov. asociativos con tintes progresistas que quieren trabajar por la sociedad.

FORO DEBATE DE PARTICIPACIÓN COMO PREMISA BÁSICA DE INTERVENCIÓN SOCIAL

P. (A Luis Barriga): Lo que hay son problemas estructurales. Alude a un autor que habla de la Educación Global, lo que ocurre en el sistema educativo, y más ahora que se están demandando más de tipo social (Ed para la paz, ambiental...), este autor decía que para que tantas educaciones lo mejor es que exista una y que esta sea integral. Si no cambiamos la forma de pensar va a seguir ocurriendo lo mismo, una forma lineal de pensar (problema-solución), no se miden los efectos de las soluciones que se plantean. ¿ Deben existir cambios en las estructuras sociales que hemos montado, si estas sirven ?

R. Estoy de acuerdo. Si que es posible que la precariedad en los modelos de participación que sufrimos puede venir dada por esa mentalidad lineal muy occidental. Hay que pensar con lógicas complejas.

P: (a Luis Barriga): ¿ Por qué esa utilización de clientes ?

R: Me refiero al cliente del que hablan las filosofías de calidad. Me gusta porque como parte de la administración me ayuda a recordar que es cliente porque me paga él y yo estoy a su servicio. El término usuario me hace pensar que estoy por encima de ellos. A lo mejor hay que pensar en una nueva palabra. Cuando se habla de cliente hay una frase es muy típica “el cliente siempre la razón”. En intervención social no siempre el cliente lleva la razón.

P: (Luis Barriga): ¿ No haría falta de una dosis de autoestima en el ciudadano a la hora de participar y ser partícipe de sus propios procesos sociales, de que puede hacer cosas a pesar de lo que nos digan?

R: Efectivamente hay un problema de autoestima, a veces los propios

sistemas de protección, más bien de desprotección social se dedican a bajar la autoestima. Cuanto menos factores de protección tenga la persona más fácil les resulta conculcar sus derechos. El cliente de SS, será siempre cliente de los mismos, porque el sistema produce son prestaciones, servicios, pero no produce es autoestima en el cliente. Un producto a definir es autoestima y hay que fabricarla.

P: ¿Para qué se quiere la participación?, ¿Cómo se puede fomentar la participación si la formación en la Escuelas Universitarias no se da esa participación, si el planteamiento de las aulas es la rentabilidad, obtener notas? ¿Cómo en el campo profesional se puede desarrollar una metodología que permita la participación de cara a la creatividad? ¿Cómo se cuadra esa incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace? ¿Cómo se lleva después de cara a la participación, en base a qué objetivos, cuándo a los trabajadores sociales se nos dice que estamos para ayudar, ayudar a qué, a hacer una labor asistencial o una labor de cambio? ¿Cuándo en las aulas se dice que hablar de cambio es utópico, cómo después en la práctica se quiere que se desarrolle un trabajo de cambio ?.

R: (Inés Portillo): Nos han educado con unos esquemas, y tenemos que formar gente para una sociedad que no conocemos y que está en continuo cambio. Yo creo que todo se aprende caminando, y haciéndolo. Se ha hablado de educación, pero la familia es a veces el primer medio limitante. El camino es estar instalado continuamente en la duda. Hay muchos modos de participar en el medio educativo, y en trabajo social esto es así. Cada vez se hace menos para que así la gente haga algo.

R: (Luis Barriga) a la pregunta ¿ para qué participar?, si no participamos perdemos más libertad, es un previo necesario, y el ejercicio de la libertad para desarrollar todas las potencialidades del ser humano. Derecho a la autoexistencia, sin participar nos autodeterminan y nos convertimos en llevadores de otros. Las metodologías pedagógicas, según ascendemos en la escala de sabiduría va descendiendo gradualmente el grado de participación. En la

Universidad esto se evidencia en mayor medida.

R: (de Paco Cosano): Recuerdas el refrán de “en casa del herrero cuchillo de palo”, pues lo mismo ocurre en este tema. Cambiar estructuras da pánico.

P: (Luis Barriga): Sobre la primera paradoja ¿ qué sistema debería tener un programa municipal de participación para garantizar el ejercicio real y no electoral de la misma?

R: El problema no es de sistemas, ya que los que existen los Consejos... son buenos, sino en la mentalidad de pérdida de poder que tenga ese Ayto y sus máximos responsables. Todas las instituciones viven en dos tendencias también contradictorias, una la tendencia al orden, a lo rígido, estructural y otra al desorden, a la entropía, ambigüedad, movimiento. La pregunta debería plantearse qué hacer para introducir un mayor grado de entropía, es decir más desorden en instituciones públicas. Los sistemas para participar existen, pero no van a ser reales si la institución no admite cierto grado de desorden. Hacen falta políticos con ideas desordenadas o que se dejen desordenar.

P: Soy profesora de Universidad. El debate no está en la metodología, un profesor nunca entenderá que debe cambiar su forma de dar las clases cambiando las mesas, sino el para qué dar la clase. ¿Cuál es la función de la educación en la sociedad, de la universidad, para los trabajadores sociales? Si tengo que preparar a alumnos para que se enfrenten al usuario, tendré que dar una clase de profesor a alumno para que cojan esas técnicas, si mi filosofía es formar personas que se sepan enfrentar a situaciones humanas con otras personas en plan de igualdad tendré que hacerlo desde el aula. Damos técnicas, herramientas, materias... ¿pero cuando hace el alumno esa combinación que le permite después convertirse como profesional?. Crecer como persona, ¿esto interesa a la universidad?

P: Si todos estamos de acuerdo en la importancia de la

participación ¿ cuáles son las barreras que nos encontramos a la hora de hacerla efectiva?

R. (Inés Portillo): A todos nos da miedo empezar ese camino y menos sólo, la posibilidad es a nivel de equipos que te apoyen, es un camino de reconstrucción, que no hay recetas, a base de ensayo y de error. Por encima de la estructuras están las personas.

R: (Luis Barriga). Ya se ha apuntado, el miedo a perder poder. Muchos profesionales pueden descubrir que es reconfortante trabajar con otro. En el ámbito de la Admon. de justicia, es más difícil, porque que un juez trabaje con el condenado su propia condena es difícil, pero debería de hacerse.

P: Es desde el Estado donde se debería potenciar más esta participación, aunque siempre va a primar más los intereses económicos que el interés social. No se educa al pueblo para que participe.

R: Tú eres Estado, undécima paradoja. Tenemos que convencernos de que cuando algo no funciona en la Admón. yo también soy responsable, así que soy responsable de la no participación.

P:- Al igual que el que satisface u ofrece los servicios tiene miedo a perder ese poder , los clientes no están acostumbrados a dar su opinión ¿ cómo se rompe este círculo vicioso?

R: (Luis Barriga): Enamorándose del cliente para dar saltos juntos.