

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID: REGLAMENTOS Y CONCEJALÍAS DE PARTICIPACIÓN

Carmen Pineda Nebot

El tema de la participación ciudadana ha sido y es uno de los más tratados en los últimos años tanto por los expertos académicos como por los políticos y los gestores públicos. Y aunque sus planteamientos no siempre son coincidentes, parece existir una cierta unanimidad en que es el ámbito local, más próximo al ciudadano, el más adecuado para construir mecanismos que permitan la participación. Es necesario crear modelos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero que también consigan implicar realmente a los ciudadanos, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta a la hora de tomar las decisiones.

Pero uno de los principales problemas en el análisis de la participación ciudadana es el de su definición, ya que determina el análisis que se realice de ella. Una definición que me parece apropiada e interesante es la señalada por Navarro Yañez y Pérez Iruela (1994), según los cuales *“participación ciudadana es todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad”*. Participación es, por tanto, tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. Y la cosa pública es aquello que afecta e interesa a la sociedad en su conjunto, no es monopolio exclusivo del Estado. Participar no es tan solo colaborar, ni opinar sobre determinadas actuaciones. Ni tampoco es darse por enterado o sentirse informado de lo que hacen los representantes. Participar supone un plus de voluntad, de intervención, de implicación, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad, a un país,... La participación ha de ir encaminada a una finalidad. La participación no es en si misma una finalidad, sino tan solo un medio para alcanzarla (Pindado 2001).

Potenciar la participación de los ciudadanos no es simplemente una voluntad más o menos altruista de los gobernantes locales, sino una necesidad funcional de los

ayuntamientos como grandes organizaciones que son. Una organización inclusiva obtiene niveles de aceptación y legitimidad más elevados y además mejora su rendimiento; lo que es cada vez más necesario en este nivel de gobierno. En primer lugar, porque la inclusión de todos los interesados en un determinado asunto, reduce las resistencias externas que puedan existir y facilita el proceso decisional. Es muy difícil imponerse a una realidad hostil, en cambio, el consenso logrado gracias a la participación favorecerá la eficiencia en tanto que el compromiso reduce las dificultades. Al pasar de una posición de aislamiento a una de consenso se reducen las resistencias del entorno. Además la participación mejora la eficacia al poder utilizar los recursos que se debían dedicar para reducir resistencias externas a otras funciones (Brugué y Gallego.2001).

La mejora de los niveles de eficacia y eficiencia, es cada vez más necesario para los ayuntamientos debido a las circunstancias económicas que están viviendo. Existe, en estos últimos años, una disminución de fondos públicos para satisfacer las cada vez mayores demandas de los ciudadanos y; además los ciudadanos exigen a los gobiernos locales mayor calidad y cantidad de servicios. Y aunque no se puede demostrar de forma rigurosa que la insuficiencia financiera de los ayuntamientos sea debida a una provisión muy costosa de los servicios públicos, también es cierto que la razón por la cual esto no se puede demostrar es la propia debilidad de los sistemas de información y gestión financiera de los ayuntamientos. Tampoco puede esperarse, por la misma razón, que aumentando los recursos financieros de los ayuntamientos se garantice una provisión suficiente en términos de cuantía y calidad de servicios públicos locales. Aunque la estabilidad y suficiencia de la financiación local tiene una influencia incuestionable en la gestión presupuestaria, no puede considerarse como el determinante único de la calidad de los servicios y de la eficacia del gasto de la Administración Local. Por mucho que se aumenten los fondos presupuestarios, que no es el caso en estos momentos, siempre habrá necesidad de priorizar estratégicamente su asignación y gestionarlos con eficiencia para responder a necesidades sociales ilimitadas a nivel local (Zapico.2000).

Esta situación convierte a la participación en un fenómeno emergente para la mejora de la gestión municipal, pero la realidad es que entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia compartir parcelas de poder con los ciudadanos.

Conocer algo de esta realidad, en concreto en la Comunidad de Madrid, fue el objetivo de mi investigación (en la que participó en el trabajo de campo José Antonio Calles) y, de la que a continuación me referiré de una manera sucinta.

1.- Comunidad de Autónoma de Madrid

Las dificultades para realizar un análisis sobre la situación real de la participación en los ayuntamientos es enorme: existen pocas investigaciones generales de todo el Estado y muy pocas autonómicas, debido entre otras razones al gran número de entes locales (más de 8.000) y a la dispersión de la información.

Por ello, me planteé investigar sobre el terreno la situación en que se encontraba la participación en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Con una finalidad tanto académica como práctica.

En la Comunidad de Madrid existen 178 municipios, de los cuales 154 tienen menos de 20.000 habitantes y representan el 7,83% de la población de la comunidad. Los 23 restantes (Madrid por sus especiales características la dejé fuera del trabajo) han sido el objeto de estudio. El total de población (datos del censo de 1998. INE) de estos 23 ayuntamientos es de 1.793.497 habitantes, lo que supone un 35,2% de la población de la comunidad.

Las diferencias de población entre estos ayuntamientos son importantes, por lo cuál y para facilitar la comparación posterior, los separé en tres grupos de población. El primero, de seis unidades, formado por los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes (Móstoles, Leganés, Fuenlabrada, Alcalá de Henares, Alcorcón y Getafe) ; el segundo, también de seis, por los ayuntamientos con una población entre 50.001 y 100.000 (Torrejón de Ardoz, Alcobendas, Coslada, Parla, Pozuelo de Alarcón y San Sebastián de los Reyes) y; por último, los que tienen entre 20.000 y 50.000 habitantes, que es el más numeroso con 11 unidades (Las Rozas de Madrid, Majadahonda, Collado Villalba, Aranjuez, San Fernando de Henares, Tres Cantos, Arganda del Rey, Colmenar Viejo, Pinto, Rivas-Vaciamadrid y Valdemoro).

1.a. Reglamentos de Participación

Los reglamentos de participación son el marco de carácter jurídico-normativo en los que se recogen diversos instrumentos de participación de los ayuntamientos y suponen un proceso de institucionalización o formalización, por cuanto se generan mecanismos estables de control de la acción política por parte de los ciudadanos. Su principal objetivo es procurar la regulación global de los procesos de participación ciudadana.

Por ello nos interesaba conocer, en primer lugar, cuál era la situación en la Comunidad de Madrid, si como señalan algunos autores tenían reglamento todos los ayuntamientos y, si era así, de qué fecha, con qué contenido y si preveían modificaciones del que estaba en vigor.

Comprobamos que la mayoría de los ayuntamientos tienen reglamento de participación, sólo hay cuatro que no lo tienen. Dos son ayuntamientos con una población entre 50.001 y 100.000 habitantes y los otros dos son del grupo de población inferior. De ellos tres están gobernados por el Partido Popular y el cuarto por el Partido Socialista Obrero Español. Este último, ha tenido y sigue teniendo problemas de gobernabilidad que se plasman en dificultades para conseguir mayoría con la que aprobar el Reglamento que tienen elaborado.

Todos los ayuntamientos, excepto Leganés, Getafe y Alcobendas, han aprobado sus reglamentos durante los años 90; planteándose la mayoría de ellos en estos momentos cambios en sus reglamentos. San Fernando de Henares ya los ha realizado y Alcobendas se encuentra en periodo de discusión del nuevo reglamento.

Existen tan pocas diferencias entre unos reglamentos y otros que lo cierto es que, parecen copiados de un modelo. El contenido de los reglamentos esta dividido en tres partes. La primera dedicada a la información, en la que se refieren al derecho de los vecinos a recibir información y a los medios que utiliza el Ayuntamiento para facilitarles esa información. Todo ello de una manera excesivamente formal y en muchos casos copiando textos legales sobre la materia (Art. 69.1 y 70 de la LRBRL). No se refieren, en ningún caso, a nuevos mecanismos informativos que tengan en cuenta los avances en las tecnologías de la información y de la comunicación.

En segundo lugar, se refieren a las entidades vecinales o ciudadanas; a las que dedican un número importante de artículos. Las entidades vecinales o municipales son los únicos actores, según los reglamentos, con capacidad de participación reconocidos por los ayuntamientos. Solamente en el reglamento de participación de dos municipios se considera la posibilidad de participación de los ciudadanos en forma individual y en los dos casos son ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida, en todos los demás sólo es posible de forma colectiva. Ellas por tanto son las únicas que pueden participar en los órganos municipales, recibir subvenciones e información (esto es importante, pues los ciudadanos individuales tienen derecho a la información pero para conseguirla deben, en muchos casos, realizar varios trámites). Para conseguir estos beneficios las entidades deben, como señalan los reglamentos de una manera muy pormenorizada, seguir unos requisitos de inscripción en el registro municipal y posteriormente una serie de trámites. La relación de las asociaciones con los ayuntamientos, en la mayor parte de los casos, es puntual; solo se da cuando quieren conseguir alguno de los beneficios señalados en los reglamentos (cesión de locales, cesión de medios de comunicación, subvenciones...). Su implicación en la marcha de la ciudad sólo se produce en situaciones concretas; solamente las asociaciones vecinales mantienen una relación de continuidad. Pero estas últimas no existen en todos los municipios ni tienen la misma fuerza. En cambio, en todos hay asociaciones deportivas, de fiestas, peñas taurinas...

La última, referida a los Consejos Sectoriales o de Barrio, no existe en todos los reglamentos. En algunos casos por que se trata de ellos en los Reglamentos de Organización (se consideran más órganos de desconcentración administrativa que órganos de participación) y en otros porque no existen los dos o uno de ellos. Cuando se refieren a estos consejos los reglamentos lo hacen de una manera muy pormenorizada, sin dejar espacio al cambio.

1.b. Concejalías de Participación

Nuestro siguiente paso fue intentar conocer si existía en estos ayuntamientos un área específica dedicada al tema de la participación. Vimos que en la mayoría existe concejalía o área de participación ciudadana, en algunos casos dedicados específicamente al tema y en

otros conjuntamente con otros temas como: deporte, cultura, comunicación, acción social, seguridad... En cuatro ayuntamientos (Arganda, Móstoles, Pinto y Pozuelo) no tienen ninguna área de su organización dedicada especialmente a temas participativos, sino que otras áreas llevan el tema de asociaciones y subvenciones. En otros tres el tema lo lleva el área de Atención al ciudadano o Coordinación Ciudadana.

La ausencia de una concejalía o área específica dificulta mucho la existencia de cualquier mecanismo de participación. No siendo posible, en estos casos, ni recoger información; ya que no suele haber ninguna persona que conozca el tema en su conjunto sino más bien personas de distintas áreas que conocen “algo” sobre el mismo.

Los medios tanto personales como materiales con los que cuentan los ayuntamientos que poseen concejalías o áreas de participación ciudadana, en general, son muy escasos y en muchos casos poco operativos. La media de las personas que trabajan sobre este tema es de 2 o 3, aunque existen algunos ayuntamientos con algo más de personal. No poseen medios informáticos para todo el personal, ni en algunos casos, pese a la distancia a la que se encuentran del edificio central del ayuntamiento, posibilidad de una comunicación constante y fluida. En muchos de los ayuntamientos, sobre todo en los que tienen área específica de participación, existe la figura del técnico de participación, persona que como hemos podido comprobar es la más implicada y entusiasta del área; aunque como nos señalaron duran poco tiempo en el cargo al “quemarse” ante las dificultades con las que se encuentran.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana es un tema todavía muy inmaduro, no existe ni unanimidad en el significado de la palabra; ya que para unos es información, para otros gestión o incluso protección social. No existe tampoco una voluntad política clara de crear mecanismos de participación por parte de los órganos de gobierno de los ayuntamientos, más bien lo que existe es recelo a perder parcelas de poder. Quizá por esta razón, en los casos estudiados, la voluntad de favorecer la participación procede más de los técnicos que de los políticos.

Tampoco hay ni los medios ni la infraestructura necesaria para poder participar los ciudadanos de una manera convincente y no los hay, no porque los que los gobiernan no quieran concederlos sino porque los ayuntamientos necesitan urgentemente profundos cambios organizativos, de gestión y de cultura administrativa. Es necesario que ante un entorno cada vez más complejo y dinámico, se realicen en los ayuntamientos profundos cambios estructurales que los adecúen al entorno. Para ello, hace falta que se produzca un proceso de modernización en los ayuntamientos y en este proceso la participación de los ciudadanos es absolutamente necesaria.

Un ejemplo de los problemas de los ayuntamientos para adecuarse al entorno se ve claramente en el caso de las ayudas y subvenciones pedidas al mismo tiempo por las asociaciones a varias áreas distintas (ejem.: deporte, juventud y mujer); las estructuras organizativas no están preparadas para transversalidades y por lo tanto no son capaces de reaccionar ante el tema con rapidez y eficacia. Otros problemas muy visibles de los ayuntamientos son: la falta de coordinación existente dentro de los mismos, cada uno actúa (como siempre lo han hecho) en su espacio y no les importa ni preocupa lo que se hace en otras zonas y; la falta de cooperación entre ayuntamientos, a pesar, en muchos casos, de su proximidad geográfica y política.

También parece necesario y las modificaciones a los reglamentos son en este sentido que, antes de aprobar cualquier medida sobre participación, hubiera un trabajo previo profundo para conocer los intereses de los ciudadanos: qué quieren, cómo lo quieren, cuándo lo quieren... La sociedad ha cambiado mucho en estos años y estos cambios no se plasman en las medidas que se toman desde los gobiernos locales.

Pero a pesar de todas las dificultades y problemas, el hecho de existir un reglamento de participación y un área concreta para temas participativos, con personal y medios y, lo más importante, con un proyecto de futuro favorece la participación de los ciudadanos. Los ayuntamientos que no reúnen estas condiciones se encuentran en una situación de clara inferioridad con respecto a los que sí las cumplen.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar, F y Navarro, C (2000): " Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?". *Reis n° 91*.pp. 89-111

Brugué, J y Gallego, R (2001): "¿Una administración pública democrática?" en Font, J. (coordinador): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial. Ariel Ciencia Política.

Navarro, Clemente (1994):"Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del municipio de Córdoba. *Documento de Trabajo 94-15*.Publicado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)

Navarro, Clemente (1997): "El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n° 9*, Madrid. Mayo-Agosto.

Pindado, Fernando (2001): "Las relaciones entre las asociaciones y las Administraciones Públicas" en las *II Jornadas de Participación ciudadana y descentralización municipal*, Leganés.

Rodríguez Álvarez, José Manuel (2002): "Nuevas perspectivas de la participación ciudadana en los Gobiernos Locales". Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Temas Contemporáneos de Gobierno y Administración Local en España*.

Zapico, Eduardo (2000): "Tendencias en la Reforma del Gasto Publico en los Gobiernos Locales: Notas para una Visión Comparada de la Experiencia Española" Ponencia presentada en el "*Mediterranean development forum*" organizado por el Banco Mundial. El Cairo, 5 de marzo del 2000