



ADINEKOAK LAS PERSONAS MAYORES
XXI. MENDEAREN ATARIAN EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI.

IV. JORNADAS
**Ciudadanía y
Administraciones públicas**

Hacia nuevas formas de relación
La opinión de los Mayores

Bilbao, 3 al 5 de Mayo de 2005

 **hartu-emanak**
ASOCIACIÓN PARA EL APRENDIZAJE PERMANENTE
Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MAYORES
ETENGABE IKASTEKO ETA GIZARTEAN
PARTE HARTZEKO HELDUEN ELKARTEA



4

ADINEKOAK LAS PERSONAS MAYORES
XXI. MENDEAREN ATARIAN EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI.

IV. JORNADAS

Ciudadanía y Administraciones públicas

Hacia nuevas formas de relación
La opinión de los Mayores

Bilbao, 3 al 5 de Mayo de 2005

 **hartu-emanak**
ASOCIACIÓN PARA EL APRENDIZAJE PERMANENTE
Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MAYORES
ETENGABE KASTEKO ETA G ZARTEAN
PARTE HARTZEKO HELDUEN ELKARTEA

hartu-emanak

Calle Principe, nº 5, planta 1ª, departamento 101
Tel.: 94 415 51 14 • 48001 BILBAO
E-mail: hartuemanak@euskalnet.net

Las personas mayores en el umbral del siglo XXI.

Ciudadanía y Administraciones públicas
Hacia nuevas formas de relación
La opinión de los Mayores

D.L.: BI-541-04

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Impresión: Lankopi, S.A.

Índice

Presentación	5
Sesión inaugural	7
LA ADMINISTRACIÓN, ¿UN SERVICIO PÚBLICO? <i>Dña. Milagros García Crespo</i> Catedrática de Economía Aplicada de la UPV/EHU	
Ponencia	21
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO. UNA MENCIÓN ESPECIAL AL COLECTIVO DE MAYORES <i>D. Quim Brugué</i> , Director General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya	
Ponencia	37
CIUDADANÍA, POLÍTICAS SOCIALES Y EDUCACIÓN <i>D. Atanasi Céspedes</i> , Psicólogo Social. Dinamizador de procesos de desarrollo comunitario	
Opiniones y testimonios expresados por los participantes Reflexiones que suscitan	53
<i>Dña. Josebe Alonso, Dña. Maite Arandía y Dña. Isabel Martínez</i> Profesoras del Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad del País Vasco. Componentes del Comité Técnico de hartu-emanak	



Inauguración de las Jornadas. Ismael Arnaiz (Presidente de Hartu-emanak), Milagros García (Catedrática de Economía Aplicada de la UPV/EHU - Ponente) y Manu González (Obra Social BBK).

Presentación

Hartu-emanak elkarteak, *ikaskuntza iraunkorra* izeneko jarduera sailaren barruan, lan Jardunaldi batzuk antolatu zituen 2005eko maiatzean. Jardunaldi horien edukia esku artean duzun liburuki honetan dago jasota.

Herritarren eta Herri Administrazioen artean harreman mota berriak landu eta ikertzeko beharrezko aztertu genuen. Izan ere, iruditu zitzaigun zilegitasunaren nolabaiteko krisia dagoela gure demokrazia ordezkagarrietan. Uste dugu erakundeek hartzen dituzten erabakiek gero eta zerikusi txikiagoa dutela jendeak nahi duenarekin, eta hori, duda barik, negatiboa da, demokraziarekiko apatiara eramanez gaitzakeelako eta eramaten ari zaigulako. Pentsatu genuen gure ordezkariak –hori da hauteskundeetan egiten duguna: gure ordezkariak aukeratu– alden-duz doazela ordezkatuengandik, gugandik, gizarte zibilarengandik.

Gure taldea gai honetan lanean hasi zenean, iruditu zitzaigun joera horri amaiera ematen saiatzea denon betebeharra zela, eta gurea ere bai. Ordezkagarritasun sistemari kalitate eta zilegitasun handiagoa emango zioten erantzun alternatiboak bila joan behar genuen.

Hausnarketa hau egiten lagunduko ziguten eta eztabaida taldeetan ere (beti bezala, gure Jardunaldietan talde horiek bertaratutako guztien artean eratzeko) parte hartuko zuten pertsona espezializatuekin harremanetan jarri ginen.

Jardunaldiok eta liburuki honek balio izan badute erakundeek zehaztasunez ezagutu ditzaten herritarren eskariak ezagutzeko eta parte hartzeko espazioak zabaltzeko (elkarren arteko konfiantza faltak gaindituz), eta, bestetik, herritarrek barneratu badute demokrazia parte-hartzaile baten alde borroka egiteak baduela zentzurik eta bizi-iturri dela, orduan ahalegina ez da alferrikakoa izan.

Amaitzeko, eskerrak eman nahi dizkiegu lan hau aurrera eramanez lagundu diguten pertsona guztiei.

Hartu-emanak, dentro de su área de actividad titulada de *aprendizaje permanente*, organizó, en el mes de Mayo de 2005, unas Jornadas de trabajo cuyo contenido está recogido en este volumen que el lector tiene en sus manos.

Valoramos entonces la necesidad de abordar, de estudiar, nuevas formas de relación entre la Ciudadanía y las Administraciones públicas. Y esto porque creíamos que existe una cierta crisis de legitimidad en nuestras democracias representativas. Sentimos que las Instituciones toman, cada vez más, decisiones que poco tienen que ver con lo que la gente quiere y eso, sin duda alguna, es negativo, porque nos puede llevar, nos está llevando, a una cierta apatía frente a la democracia. Pensamos que nuestros representantes – eso es lo que hacemos al celebrar la jornada electoral; elegir a quienes nos van representar – se van distanciando de los representantes, de nosotros, de la sociedad civil.

Creímos, cuando nuestro equipo comenzó a trabajar este tema, que tratar de impedir esta deriva era obligación de todos, también nuestra. Había que ir a la búsqueda de respuestas alternativas que den más calidad y legitimidad al sistema representativo.

Nos pusimos en contacto con personas especializadas que nos ayudaran a hacer esta reflexión y que participaran también en los grupos de debate que, como siempre en nuestras Jornadas, se forman entre todos los asistentes.

Si estas Jornadas, si este volumen, ha puesto su grano de arena para que, superando desconfianzas mutuas, las Instituciones se planteen con rigor conocer las demandas de la ciudadanía y abran espacios participativos; y la ciudadanía interiorice que luchar por una democracia participativa tiene sentido y es fuente de vitalidad, el esfuerzo ha merecido la pena.

Terminamos expresando nuestra gratitud a todas las personas que, con nosotros, han hecho posible la realización de este trabajo.



Sesión inaugural

La Administración, ¿un servicio público?

Dña. Milagros García Crespo

1. Conceptos y terminología	9
2. Génesis de la Administración	10
3. La situación actual	12
4. La dimensión de las Administraciones públicas	13
5. ¿Qué es el Sector Público?	14
6. El presupuesto público	16

El hecho de que los organizadores de las Jornadas sobre “Ciudadanía y Administraciones públicas” hayan planteado el tema de mi intervención de forma interrogativa me ha hecho reflexionar acerca de la bondad de la Administración, para poder responder a la pregunta inicial. La respuesta debe derivarse de mi intervención y espero –por lo menos deseo– que la compartan conmigo.

1. Conceptos y terminología

Términos como Estado, Sector Público, Administraciones públicas o Gobierno, tienen un grado de interconexión o son intercambiables parcialmente.

El Estado es un término de la ciencia política con el que se designa, de modo general, la organización política de un país. La palabra es multívoca y su empleo para designar la organización política tuvo origen en el siglo XV con Maquiavelo, quien comienza “El Príncipe” con la frase “*Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son repúblicas o prin-*

cipados”. La palabra tuvo éxito y se consagró universalmente, quizá por su falta de significado.

Actualmente se utiliza la palabra Estado para designar la forma de organización política surgida en el occidente europeo después del Renacimiento. Puede definirse como una persona jurídica de derecho público constituida por la comunidad de habitantes de un territorio determinado, organizada con arreglo a su Constitución para el cumplimiento de sus fines específicos (Couture¹) o bien, como la organización política de un país, con personalidad jurídica independiente en el plano internacional cuyos límites territoriales están determinados por los límites de su soberanía, mientras que los límites internos de su potestad de mando están determinados por los diversos niveles de poder del resto de sociedades que conviven dentro de sus límites.

Por su parte, las Administraciones públicas son el instrumento que utilizan los Estados modernos para garantizar los derechos de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y facilitarles la presta-

¹ Couture, E.J. “Vocabulario Jurídico”, Buenos Aires, 1983.

ción de los servicios básicos de la sociedad del bienestar. La Administración Pública de un Estado puede entenderse también como su equipo de gobierno, especialmente si el país es de régimen parlamentario, y también como las medidas y proyectos que caracterizan la política de un equipo gobernante.

Los gobiernos, entendidos como las formas políticas según las cuales es gobernado un Estado, dirigen las Administraciones públicas con objeto de realizar las funciones encomendadas por las leyes, aunque es cierto que los gobiernos son también administración (Martín Rebollo²).

2. Génesis de la Administración

El Estado y su organización administrativa son un producto histórico. Sólo puede hablarse de Administraciones públicas a partir de la existencia del Estado liberal y la subsiguiente distinción de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial³. El Estado absoluto no configuró una organización administrativa que pueda considerarse pública, al apoyarse en mecanismos patrimoniales o en afectación personal al monarca, con la utilización de las Regalías⁴ y los Monopolios reales, como fueron en España, por ejemplo, las Compañías de Indias o las Fábricas Reales a partir de Felipe V, creadas con objeto de salvar a sectores enteros de la decadencia.

El liberalismo surge en España como reacción a un poder efectivo (puede hablarse de la sociedad consciente) y es fruto de las ideas de la Revolución

Francesa y del posterior régimen administrativo de hechura napoleónica, que constituyó una corriente universal.

Una característica del estado liberal fue la centralización, como reacción frente al feudalismo⁵, sin embargo, transcurridos dos siglos, hoy se concibe la descentralización como un instrumento necesario para una aproximación real de las instancias decisorias a los ciudadanos, fomentando su participación en las tareas de gobierno desde perspectivas distintas a la vía electoral o la votación en referendos.

Las instituciones públicas en España han tenido una evolución histórica que se inicia con el intento fallido de las Cortes de Cádiz, que en la Constitución de 1812 impusieron los derechos de los ciudadanos por encima de los derechos históricos de cada reino, con una burocracia centralizada, una fiscalidad común y la eliminación de las aduanas interiores. Se establecieron los principios básicos de la hacienda pública: contribuciones, presupuesto, la unidad de caja, las Cuentas Generales del Estado y la autonomía de la Hacienda Pública y se reconocieron las tres claves de control que todavía subsisten: el control político residenciado en el Parlamento, el control interno y el control jurisdiccional, encargado del “examen de todas las cuentas de caudales públicos”. Realizaron una ordenación territorial del país que previó la división en provincias, considerando éstas como el marco adecuado para el desarrollo económico.⁶ En el aspecto municipal, abolieron los señorios jurisdiccionales y aplicaron idéntico

² Martín Rebollo, L. “Leyes Administrativas”. Aranzadi, Madrid 2000.

³ Montesquieu (1689-1755) en su obra “De l'esprit des lois” señala que la ley debe coartar la autoridad, dado que ésta, por si misma tiende a ser violenta y abusiva. Imaginó una descomposición en vectores de la fuerza de la autoridad, de modo que se compensen entre si y produzcan un equilibrio dinámico, plasmado en la teoría de la división de poderes.

⁴ Privilegios excepcionales a particulares como potestad del soberano en su reino.

⁵ La centralización no se veía como un mal necesario sino como una reforma creadora de bienes para mejorar la vida social.

⁶ La división provincial fue una realidad años después con el Ministro Javier Burgos (1833) y todavía permanece.

esquema municipal a todos los cascos urbanos. Los agentes del poder central controlaban los más de 9000 municipios existentes, con lo que quedaba muy lejana la autonomía municipal.

Durante el Reinado de Fernando VII (1820-1833), solo el Trienio Constitucional 1820-1823 registró avances legislativos de cierto interés. Hubo de esperarse hasta el “decenio moderado” del reinado de Isabel II (1844-1854) para hallar reformas de importancia:

- La reforma tributaria de Alejandro Mon, cuyas bases, en líneas generales, permanecieron hasta la reforma tributaria de Fernández Ordóñez de 1978.
- La aprobación de la Ley de Administración y Contabilidad de Bravo Murillo en 1850, fecha en la que se aprueba el primer Presupuesto y la elaboración de la primera Cuenta General del Estado
- Como consecuencia, y para ejercer el control presupuestario, se crea en 1851 el Tribunal de Cuentas.

De esta forma se completaron las instituciones del estado liberal que regulan y controlan su actividad financiera. Se separaron las competencias administrativas de las jurisdiccionales y se creó el Tribunal Supremo.⁷

Durante el llamado ‘Sexenio Progresista’ (1868-1874) una Ley del Ministro Figuerola⁸ dio a la Dirección General de Contabilidad el carácter de Intervención General del Estado (IGAE), a la que se encomendó la fiscalización de todos los actos de la Administración Pública que

produjeran ingresos o gastos, además de intervenir en la ordenación de ingresos y pagos y llevar la contabilidad.

Con la posterior Restauración continuó el proceso de perfeccionamiento de las Administraciones públicas hasta que, con la Dictadura de Primo de Rivera en 1926 se suprime la IGAE y el Tribunal de Cuentas, encargados del control interno y externo respectivamente, y en su lugar se creó el Tribunal Superior de la Hacienda Pública, de corta vida, porque con la República se volvió al anterior modelo. En la etapa 1926-1931 se crearon por primera vez Organismos Públicos, algunos de los cuales todavía permanecen, como las Confederaciones Hidrográficas y las Juntas de Obras de Puertos. Nacen compañías tan emblemáticas como Telefónica y CAMPSA.

Con la República, el cambio más significativo del modelo de la Administración Pública fue la creación de Regiones autónomas, sin embargo, solo funcionó en tiempos de paz la Autonomía de Cataluña; Galicia tuvo el plebiscito pocos días antes de comenzar la guerra y Euskadi en guerra.

El largo periodo franquista fue de retroceso en los procedimientos democráticos del control del gasto público; por ejemplo, de la Ley de Administración y Contabilidad se suspendió hasta 1952 el capítulo V, que regulaba los contratos de obras y servicios y el Tribunal de Cuentas no se restableció hasta 1946, con medios y funciones muy limitados. Pese a todo, la IGAE no rompió la serie histórica de las Cuentas Generales del Estado e incluso se pudo elaborar una

⁷ Es interesante resaltar la creación, ya durante el reinado de Isabel II, del Tribunal Contencioso Administrativo encargado de juzgar en los pleitos de los ciudadanos contra el Estado.

⁸ Laureano Figuerola, profesor de economía política, fue Ministro de Hacienda entre 1868 y 1870. Destaca la promulgación de la Ley de Bases Arancelarias, de signo librecambista y la creación de la ‘peseta’ como unidad monetaria.

Cuenta General para el periodo de la Guerra Civil. La Ley de 1953 del Tribunal de Cuentas precisó las funciones de control que debieran corresponder a la IGAE y al Tribunal; la crítica más seria que puede señalarse a la Ley del Tribunal es la falta de independencia de sus miembros, ya que eran designados directamente por el Jefe de Estado.

créditos presupuestarios que las sucesivas leyes de Administración y Contabilidad atribuyeron a la IGAE desde 1870. Con esta modificación, el Presupuesto pasa a ser la plasmación de la política económica del Gobierno y su Dirección General pasa a depender directamente del Ministerio de Hacienda, con independencia funcional de la IGAE.



Grupo de estudiantes de la Diplomatura de Educación Social de la Universidad del País Vasco, UPV/EHU participando en las Jornadas.

A partir de 1959 el régimen franquista inició una apertura en varios campos. En nuestro caso, se inició la transformación de la contabilidad del Estado llevada por la IGAE que debe proporcionar datos para la planificación, análisis y selección de programas junto con la preparación del Presupuesto y la administración y control de los costes. Con la creación en 1963 de la Dirección General del Presupuesto, se produjo la separación de la IGAE de los servicios relacionados con la elaboración presupuestaria y sobre todo, de los expedientes de modificación de

3. La situación actual

El avance del conocimiento relacionado con las Administraciones públicas ha hecho posible que actualmente pueda hablarse de la ciencia de la Administración, entendida como una integración interdisciplinar para el tratamiento sistemático de los problemas políticos, económicos, sociales, organizativos y de gestión de las estructuras de las Administraciones públicas y que incluye:

- La estructura económica y las relaciones de producción.

- Las variables políticas y el sistema de partido.
- La cultura.
- La estructura social y los movimientos de protesta.
- La tecnología.
- El entorno internacional.

Por lo tanto, y de forma genérica, en la ciencia de la Administración se incluyen las relaciones entre las Administraciones públicas y la Sociedad, donde necesariamente hay que considerar la presencia de grupos de intereses.

La interrogación inicial sobre la cualidad de servicio público para la Administración puede situarse en otro plano: en la capacidad del sistema político de canalizar las demandas públicas. En este sentido, afirma Olson que los grupos pequeños son más eficaces para obtener fines concretos que los grandes. Esta aparente paradoja se explica porque en las sociedades estables existen grandes organizaciones (partidos políticos, sindicatos, patronales, burocracias estatales y otras numerosos corporaciones) que forman coaliciones con el fin de distribuir los bienes colectivos según el poder relativo de cada una de ellas.

Las variables político – administrativas pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- Las políticas de gestión administrativa que incluyen:
 1. El diseño político - administrativo.⁹
 2. Las estructuras de gobierno, coordinación y control.
 3. La comunicación y el tratamiento de la información.

- Las políticas de gestión de personal, donde se incluyen:
 1. La previsión de efectivos.
 2. El reclutamiento y la selección de personal.
 3. La formación
 4. La carrera profesional
 5. El sistema de remuneraciones
- Las políticas de gestión presupuestaria, que comprenden:
 1. Estrategias de negociación.
 2. La estructura de los ingresos públicos.
 3. La estructura de los gastos públicos.
 4. El diseño del control.

4. La dimensión de las Administraciones públicas

La dimensión de las Administraciones está en correlación con la intervención estatal en la economía o por lo menos, con el volumen del gasto público¹⁰. Esta intervención fue relativamente reducida durante la etapa de capitalismo liberal y aumentó considerablemente a raíz de la Gran Depresión de los años treinta y sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial. Detrás de ese gran aumento del gasto está la figura del “estado de bienestar” como modelo de Estado prestador de bienes y servicios, garante de la “procura existencial”.

Durante la etapa 1945-1975, en la época intervencionista de la prosperidad, los gobiernos de países avanzados garantizaron a sus ciudadanos la cobertura universal de unos determinados servicios públicos, tales como educación, sanidad, segu-

⁹ La organización administrativa trata de cuestiones como la vertebración territorial, la vertebración funcional (el funcionamiento de Organismos Autónomos y Entes que dependen del Estado) y la vertebración según clientelas, entendidas como grupos de intereses de carácter económico o profesional.

¹⁰ La intervención pública en la vida económica tiene otra vertiente muy importante, que no se trata en este apartado, como es la regulación de las distintas actividades de contenido económico.

ro de desempleo, pensiones y jubilaciones, financiados todos ellos mediante el recurso a la progresividad impositiva. A pesar de la entrada en crisis del modelo a finales de los años setenta, la dimensión del sector público continuó siendo muy considerable¹¹; hay que llegar a la década de los noventa para que la contención presupuestaria en los países avanzados sea real.

Hoy, la estabilidad se entiende como una cultura derivada de la práctica y no de formulaciones teóricas, apoyada en la experiencia de las grandes instituciones económicas internacionales que han actualizado la llamada “Nueva Economía”, la cual propugna un proceso de crecimiento económico sin inflación mediante la eliminación de las barreras comerciales y el libre movimiento de capitales. El llamado Consenso de Washington, por ser en aquella ciudad donde se asumieron los principios de la “Nueva Economía”, señala además, que la acción estatal se dirigirá a fomentar el capital humano, dando preferencia a los gastos de educación frente a los de sanidad y a la creación de infraestructuras.

Conforme a estos principios, los distintos gobiernos han procedido a reducir la dimensión del sector empresarial público procediendo a grandes procesos de privatizaciones, al tiempo que se adaptan a nuevos modelos de gestión pública. También el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” asumido por los Estados miembros de la Unión Europea ha sido una consecuencia de la generalización de las ideas de la “Nueva Economía”.

5. ¿Qué es el Sector Público?

En el Sistema Europeo de Cuentas (SEC) se define el sector Administraciones públicas como aquel que incluye todas las unidades institucionales productoras no de mercado, cuya producción se destina al consumo individual o colectivo que se financia principalmente con pagos obligatorios realizados por unidades pertenecientes a otros Sectores y que realizan operaciones de distribución de la renta y de la riqueza.

En la Contabilidad Nacional, el sector Administraciones públicas comprende cuatro subsectores: la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de la Seguridad Social¹².

Es fácilmente observable un proceso de descentralización generalizado, que no se circunscribe, sólo al caso español, en función de la aplicación del principio de subsidiaridad apoyado en la idea de que las decisiones deben adoptarse en el nivel más próximo a los ciudadanos (siempre que el subsector implicado esté capacitado para ello). Simultáneamente se vive un proceso de integración, en nuestro caso en la Unión Europea, no exento de dificultades como todo proceso que significa la pérdida de competencias e incluso de la soberanía ejercida por el Estado.

El Sector Público reúne unas características singulares, como son:

- Tener como objetivo el logro del bienestar social para una comunidad determinada.

¹¹ Por ejemplo, las privatizaciones masivas que se produjeron en el Reino Unido durante los gobiernos Thatcher, solo redujeron en cuatro puntos el gasto público, desde el 45% al 41% del Producto Interior Bruto.

¹² En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi hay que añadir el subsector formado por las Diputaciones Forales y el la Comunidad Canaria por los Cabildos.

- Financiarse con pagos obligatorios de los ciudadanos, los cuales no reciben por ello una contraprestación directa.
- Someterse a presupuestos limitativos aprobados en los parlamentos para periodos determinados, generalmente anuales.

Tanto los gestores públicos como los funcionarios pueden ejercer la autoridad legítima del Estado para llevar a cabo sus funciones. A cambio están obligados a rendir cuentas de su actividad y a someterse a controles internos y externos, los prime-

Nuevas formas de gestión: para la prestación de los servicios públicos la Administración debe cumplir el principio de eficacia y puede utilizar para ello dos procedimientos distintos:

- La prestación directa de los servicios, característica de los países europeos, a través de los ministerios cuando se trata de servicios generales, como puede ser el de policía.
- Garantizando el servicio mediante el control y la supervisión de las prestaciones realizadas por la iniciativa pri-



Vista parcial del salón de actos durante la sesión inaugural.

ros ejercidos desde dentro de la propia Administración (por la IGAE en el caso de la Administración central del Estado y por las Intervenciones Generales autonómicas en el caso de las Comunidades Autónomas) y los segundos realizados por una institución fiscalizadora independiente de la Administración (el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas respectivamente).

vada, procedimiento que se aplica habitualmente en países como Estados Unidos y Canadá y que empieza a utilizarse en Europa.

Desde hace décadas es visible la preocupación de las Administraciones públicas sobre la mejora de su gestión, sustituyendo las prácticas tradicionales, con procesos muy burocratizados orientados fundamentalmente a resolver positivamente

los controles de legalidad, por la utilización de técnicas de gestión semejantes a las del sector empresarial, destacando la importancia de la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la calidad de las prestaciones.

En el caso de España, el proceso de descentralización del sector público, visible a partir de 1982, y el de privatización iniciado poco después, han llevado a una situación compleja en la que por su dinamismo, resulta difícil conocer la relación completa de los entes diversos que forman el sector público. En todo caso, las cifras que aquí se apuntan han podido sufrir alguna variación.

El Sector Público estatal está integrado, junto con los 16 Ministerios y las Secretarías de Estado correspondientes que forman la Administración General del Estado, por 74 Organismos Autónomos dependientes de los distintos Ministerios, 5 Entidades Gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, 30 Mutuas de Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales, “otros 37 Organismos Públicos”¹³ 15 Entidades Públicas Empresariales, 14 Entes Especiales, 57 Fundaciones y 179 Sociedades Mercantiles.

Por su parte, el conjunto de Comunidades Autónomas en el año 2003, junto a sus Administraciones Generales registran 147 Organismos Autónomos, 91 Entes de Derecho Público, 43 Entes Públicos, 104 Fundaciones, 57 clasificados como “otros Entes Públicos”, 48 Universidades y 431 Sociedades Mercantiles.

¿Qué ha ocurrido? Que la estructura del Sector Público autonómico ha ido aumentando en número de entes y de complejidad sin que simultáneamente se reduzca

el número de entes dependientes de la Administración General del Estado.

Finalmente, el Sector Público local es el más numeroso, complejo y heterogéneo. Basta señalar que en España funcionan cerca de 13.000 Entes Locales, con casi 2.800 entes dependientes, que en su mayor parte adoptan la forma de Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles.

No hay datos exactos de la distribución del gasto público entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Se puede aceptar como una aproximación que la distribución se aproxima a las cifras 45 – 40 – 15. Cualquier traspaso de competencias alterará esta distribución, pero en todo caso, en el futuro resultará imprescindible el aumento de la proporción de gasto gestionado por las Corporaciones Locales, con reducción simultánea en los otros dos niveles, pero incidiendo más en Comunidades Autónomas.

El sector público en Euskadi está constituido por la Lehendakaritza y 11 Consejerías, 3 “Entes Públicos de derecho privado” (EITB, EVE y Osadidetza), por 8 calificados como “Otros Entes de derecho público” (entre ellos la Universidad del País Vasco, el Parlamento, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Consejo de Relaciones Laborales y Consejo Económico y Social Vasco), 15 Sociedades Públicas (EJIE, SPRI, Orquesta de Euskadi, IMEBISA, e IHOBE entre ellas) y 15 empresas participadas con menos del 50% del capital (como Elkargi, Aparcavisa y Euskaltel).

6. El presupuesto público

Un presupuesto es el documento, expresado en moneda, de la actividad económico-

¹³ Son organismos con presupuesto limitativo como el Instituto Cervantes, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, o el Consejo Económico y Social entre otros, o sin presupuesto limitativo como la Comisión Nacional de la Energía.

financiera de una entidad, que recoge los ingresos y los gastos necesarios para realizar la actividad que la entidad tiene encomendada. En el sector público es además un instrumento necesario para disciplinar la actividad económica pública.

Los presupuestos generales del Estado, como expresión cifrada, conjunta y sistemática de derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman el sector público, están reglados en el artículo 134 de la Constitución, donde se señala que corresponde al gobierno, la elaboración y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. A su vez, el Tribunal Constitucional ha señalado su carácter de ley plena.

Son singulares las limitaciones al derecho de enmienda de las partidas presupuestarias en el Parlamento: las que suponen aumento del gasto deben ir acompañadas de una propuesta de reducción de otra u otras partidas por la misma cuantía y las de reducción de ingreso necesitan la conformidad del gobierno para ser tramitadas.

Los presupuestos públicos deben ajustarse a una serie de principios. Los especialistas difieren sobre cuales son los principios generales presupuestarios, pero aún así pueden resumirse en:

- Principio de competencia (corresponde al poder legislativo la aprobación de los presupuestos elaborados por el ejecutivo).
- Principio de universalidad (se incluyen todos los ingresos y todos los gastos).

- Principio de unidad (el conjunto de ingresos y gastos deben incluirse en un documento único¹⁴).
- Principio de especialidad (los créditos consignados en el presupuesto deben aplicarse exclusivamente los fines previstos).
- Principio de anualidad.
- Principio de publicidad (los presupuestos deben tener naturaleza pública tanto en la fase de aprobación como en su ejecución y liquidación).

De esta manera la utilización de los recursos que el Estado detrae a los ciudadanos a través de los impuestos se dota de las garantías necesarias. A los principios señalados hay que añadir el de transparencia que se considera clave para asegurar un proceso eficiente de asignación de recursos y que constituye el modelo ideal al que tienden los sistemas políticos democráticos al considerar que la información es indispensable para la mejora de la eficiencia desde el momento que los ciudadanos, contando con suficiente información, pueden aprobar o reprobar conductas políticas ineficientes. Claro que la transparencia exige además que el presupuesto sea de fácil comprensión para los ciudadanos.

Dentro de los dos grandes capítulos que conforman el presupuesto estatal, los ingresos públicos corresponden en su 90% a distintas figuras impositivas, siendo los impuestos directos y las cotizaciones sociales, con casi el 70% del total de ingresos, las partidas fundamentales, como puede verse en el cuadro siguiente:

¹⁴ Aun cuando cada organismo, ministerio, empresa pública, etc., presenta su propio presupuesto, todos estos presupuestos parciales se incluyen en un documento único.

PGE 2005. Ingresos consolidados

Capítulos	Presupuesto inicial 2004 (1)	%	Presupuesto inicial 2005 (2)	%	% (2)/(1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	153.318,98	69,9	167.749,68	71,8	9,4
II. Impuestos indirectos	39.836,00	18,2	43.051,00	18,4	8,1
III. Tasas y otros ingresos	4.410,61	2,0	4.208,97	1,8	4,6
IV. Transferencias corrientes	12.220,98	5,6	12.212,97	5,2	0,1
V. Ingresos patrimoniales	6.235,30	2,8	3.140,73	1,3	49,6
OPERACIONES CORRIENTES	216.021,87	98,5	230.363,35	98,6	6,6
VI. Enajenación inversiones reales	534,46	0,2	567,06	0,2	6,1
VII. Transferencias de capital	2.841,69	1,3	2.595,78	1,1	8,7
OPERACIONES DE CAPITAL	3.376,15	1,5	3.162,85	1,4	6,3
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	219.398,02	100,0	233.526,20	100,0	6,4

El gasto público es, precisamente, la aplicación de los recursos ingresados para la producción de bienes y servicios públicos, para las transferencias redistributivas de renta y como instrumento de la política de incentivos. A su lado hay otras obligaciones para la administración debidas a movimientos de tesorería (por ejemplo, cancelación de anticipos).

Los presupuestos de gasto se clasifican de distintas formas, y cada una de ellas cumple funciones específicas: la llamada clasificación orgánica distribuye el gasto por centros gestores lo que permite la identificación de los responsables del gasto, mientras que la clasificación por programas permite conocer cual es la política presupuestaria, asignando objetivos cuantificables e indicadores de ejecución de los programas de carácter finalista. Finalmente, la clasificación económica agrupa los gastos con criterios de Contabilidad Nacional respondiendo así sobre la utilización final del gasto al distinguir entre gastos de operaciones corrientes, de operaciones de capital y de operaciones financiera.

Puesto que la clasificación por programas permite conocer en qué gasta la administración los ingresos obtenidos, se presen-

ta en el cuadro siguiente el Presupuesto por programas correspondiente al ejercicio 2005. En el, la suma del gasto de los capítulos I al VIII es de casi 250.000 millones de euros siendo el gasto total estimado muy próximo a los 280.000 millones de euros

El procedimiento del gasto es muy laborioso ya que consiste en una sucesión de actos bien delimitados: la autorización, la aprobación, el compromiso con un tercero, la liquidación del gasto o el reconocimiento de la obligación, la propuesta de pago y la ordenación del mismo. La razón histórica de un procedimiento tan meticuloso debe buscarse en la necesidad de control de todas las operaciones de pago ya que el concepto de unidad y centralización de los recursos públicos se mantiene en España desde 1850.

Por razones de brevedad, la exposición se ha centrado en el funcionamiento de la Administración estatal, pero el modelo es fácilmente extensible a las Comunidades Autónomas que reúnen características estructurales y de funcionamiento muy semejantes.

En todo caso, el ciudadano se identifica más con el nivel de gobierno que siente

PGE 2005. Presupuesto consolidado de gastos. Clasificación funcional

Políticas	Presupuesto inicial 2004 (1)	%	Presupuesto inicial 2005 (2)	%	% (2)/(1)
Justicia	1.091,16	0,5	1.184,97	0,5	8,6
Defensa	6.498,76	2,8	6.794,17	2,7	4,5
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	6.035,94	2,6	6.499,05	2,6	7,7
Política exterior	1.092,94	0,5	1.156,64	0,5	5,8
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	14.718,80	6,4	15.634,83	6,3	6,2
Pensiones	74.155,78	32,0	79.221,28	31,8	6,8
Otras prestaciones económicas	9.872,12	4,3	10.656,23	4,3	7,9
Servicios sociales y promoción social	1.132,97	0,5	1.197,16	0,5	5,7
Fomento del empleo	5.827,98	2,5	6.233,19	2,5	7,0
Desempleo	11.088,52	4,8	12.688,22	5,1	14,4
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	663,02	0,3	878,61	0,4	32,5
Gestión y Administración de la Seguridad Social (a)	5.497,80	2,4	7.976,35	3,2	45,1
(1) ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	108.238,19	46,8	118.851,04	47,6	9,8
Sanidad (b)	3.572,40	1,5	3.648,38	1,5	2,1
Educación	1.524,66	0,7	1.615,52	0,6	6,0
Cultura	875,79	0,4	932,83	0,4	6,5
(2) PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	5.972,85	2,6	6.196,74	2,5	3,7
GASTO SOCIAL (1) + (2)	114.211,04	49,4	125.047,77	50,1	9,5
Agricultura, pesca y alimentación	8.153,72	3,5	8.311,84	3,3	1,9
Industria y energía	1.668,84	0,7	1.743,08	0,7	4,4
Comercio, turismo y PYME (c)	1.163,52	0,5	1.195,12	0,5	2,7
Subvenciones al transporte (d)	1.499,64	0,6	1.309,27	0,5	12,7
Infraestructuras (e)	10.470,79	4,5	11.317,40	4,5	8,1
Investigación. Desarrollo e Innovación	4.276,75	1,8	4.972,24	2,0	16,3
Investigación civil	2.903,77	1,3	3.641,94	1,5	25,4
Investigación militar	1.372,98	0,6	1.330,30	0,5	3,1
Otras actuaciones de carácter económico	812,88	0,4	803,78	0,3	1,1
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	28.046,14	12,1	29.652,73	11,9	5,7
Alta dirección (f)	518,39	0,2	587,92	0,2	13,4
Servicios de carácter general	6.753,93	2,9	6.967,12	2,8	3,2
Administración financiera y tributaria	1.386,50	0,6	1.425,11	0,6	2,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas	46.738,93	20,2	50.885,96	20,4	8,9
Deuda Pública	19.003,63	8,2	19.272,00	7,7	1,4
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	74.401,38	32,2	79.138,12	31,7	6,4
TOTAL CAPÍTULOS IA VIII	231.377,36	100,0	249.473,45	100,0	7,8

(c) Dentro de esta política, el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa tiene un crecimiento del 20 por ciento.

(f) El crecimiento de esta política es debido, principalmente, a los incrementos de las Cortes Generales (16,9%), Tribunal Constitucional (14,8%).

(a) La partida más importante de esta política es el Fondo de Reserva de las pensiones, cuya dotación para 2005 es de 5.351,24 millones de euros.

(b) El crecimiento de la política de sanidad en términos homogéneos es del 6,6%. La homogeneización es debida, fundamentalmente, al reajuste financiero en los conciertos con la Seguridad Social de las entidades del Mutualismo Administrativo, y al traspaso de competencias del ISM.

(d) En 2005 se reduce la transferencia a RENFE para financiar sus gastos financieros, como consecuencia de la asunción de la deuda de RENFE por el Estado. En términos homogéneos, la política de subvenciones al transporte tiene un crecimiento del 0,7%.

(e) En 2005 tiene efecto el traspaso de competencias de la Confederación Hidrográfica del Sur a la C.A. de Andalucía. En términos homogéneos, el crecimiento de la política de infraestructuras es del 9,1%.

(f) El crecimiento de esta política es debido, principalmente, a los incrementos de las Cortes Generales (16,9%), Tribunal Constitucional (14,8%).

más próximo: conoce y juzga más fácilmente la tarea de gobierno de su municipio que la de la autonomía, y se siente relativamente alejado de los servicios que puede demandar y recibe del Estado, por no insistir aquí en otra realidad: la integración en una unidad político-económica más amplia como es la Unión Europea, cuyas decisiones nos afectan como ciudadanos europeos cada vez más.

Termino retomando la pregunta inicial. ¿Es la Administración un servicio público? Evidentemente, sí. Mejorable en muchos aspectos, como en reducir la burocracia, ese conjunto de trámites a realizar para resolver muchas de las relaciones necesarias entre la Administración y los ciudadanos. La Administración se acerca cada vez más a los individuos y ha recorrido un largo trecho en la tarea de mejorar las relaciones con la ciudadanía. Es mucho más fácil conseguir citas médicas y ser

atendidos con unos medios sanitarios sensiblemente mejorados, matricularse en la Universidad, lograr recibir las pensiones de jubilación de manera casi automática cuando se produce el cese en la actividad laboral, presentar la declaración de la renta...

No quiero dejar de citar un cambio que ha sido tan significativo como poco conocido: el cambio de consideración de lo que se entiende por “silencio administrativo”. Ante cualquier reclamación que un particular planteaba frente a la administración, el “silencio administrativo” se entendía en sentido negativo ya que transcurridos tres meses sin respuesta, la reclamación habría sido denegada. Hoy el “silencio administrativo” tiene sentido positivo ya que transcurridos tres meses sin respuesta, necesariamente deben aceptarse las pretensiones del demandante.



Ponencia

Participación y gobierno. Una mención especial al Colectivo de Mayores

D. Quim Brugué

1. Introducción	23
2. Presentación de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña: objetivos y líneas de actuación	23
2.1. La participación al servicio del país	24
2.2. La participación al servicio de las políticas sectoriales	24
2.3. La participación al servicio del trabajo transversal	25
2.4. La participación al servicio del mundo local	25
3. ¿Por qué es importante democratizar el gobierno y la administración pública?	26
3.1. Democratizar la administración para mejorar la democracia	27
3.2. Democratizar la administración para mejorar la eficiencia y la eficacia	29
4. Un ejemplo: participación y nuevo Estatuto de autonomía en Cataluña	33
5. Estatuto y personas mayores	35

1. Introducción

Antes de iniciar mi exposición quisiera hacer una consideración: la participación no es un capricho, ni una moda, ni tan sólo un simple eslogan electoral. Hoy la participación es una exigencia, pero una exigencia social, no política.

Su interés actual se justifica porque sin ella ya no seríamos capaces de dar respuesta (política) a las demandas de una sociedad cada vez más compleja, más diversa y más sofisticada.

Sólo escuchando con atención a los ciudadanos podremos elaborar políticas complejas y sofisticadas para una sociedad que cada vez es más compleja y sofisticada. No se trata de si la participación nos gusta más o menos, sino que sin ella no seremos capaces de adaptar la política a los retos de la sociedad actual.

Si la participación sirve para mejorar nuestra respuesta política, entonces no es una finalidad, sino un medio. Genera beneficios por ella misma (educación, cultura, política), pero, sobretodo, ha de ayudar a mejorar unas políticas que, a posteriori, han de contribuir a mejorar el bienestar de los ciudadanos. Éste es el auténtico objetivo de la participación.

2. Presentación de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña: objetivos y líneas de actuación

Si la participación es un medio, entonces el objetivo de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña no puede ser exclusivamente la celebración de actos participativos, sino la promoción de unas políticas y de un estilo de gobierno participativo. Esta afirmación dota a la Dirección General de un carácter claramente transversal, de una vocación de apoyo (a políticas participativas que se llevarán a cabo en otros lugares) y de una lógica promotora (fomentar activamente actuaciones y estilos participativos).

Finalmente, una Dirección General que entienda la participación como un medio al servicio del resto del Gobierno y de la Administración podrá satisfacer sus objetivos no para producir determinados productos, sino para conseguir que se dejen influir por la lógica participativa. Es evidente que aquí las dificultades serán políticas, de capacidad de relacionarnos y de deducir.

Las dificultades serán políticas, pero los potenciales también. En el marco de un gobierno de coalición, donde la lógica del diálogo, la negociación y el compromiso quieren ser la marca de un nuevo estilo de gobernar, la Dirección General puede convertirse en un instrumento político que materializa y da forma a este nuevo estilo.

Su creación por parte del Gobierno tripartito de la Generalitat de Cataluña ha sido una iniciativa pionera en todo el Estado. Esto no ha sido un obstáculo para estrenarnos con un gran reto: el proceso participativo para la reforma del Estatuto de autonomía, al que más adelante me referiré.

Las políticas participativas se desarrollan en cuatro ámbitos de trabajo:

1. al servicio del país,
2. al servicio de las políticas sectoriales,
3. al servicio del trabajo transversal y
4. al servicio del mundo local.

2.1. La participación al servicio del país

La hemos podido desarrollar recientemente con un tema de gran importancia para Cataluña: la reforma del Estatuto de autonomía. A priori éramos conscientes de que suponía un reto considerable.

La experiencia participativa disponible nos decía que había muchas dificultades para superar el ámbito local de proximidad y más cuando el tema a tratar no afectaba a los intereses más inmediatos y cotidianos de los ciudadanos.

Evidentemente, los proyectos de país tienen una escala poblacional y un nivel de abstracción colectiva que los hace muy difíciles de conducir de forma participativa. Por tanto, en el caso concreto del Estatuto fue necesario innovar y diseñar

un plan que se planteara como objetivo superar este objetivo y generar un proceso participativo concentrado en el diálogo y la deliberación ciudadana.

Otra forma de poner la participación al servicio del país puede consistir en elaborar un proyecto que, utilizando diversos instrumentos (portal electrónico, cartas de los ciudadanos, etc.) consiga que el acercamiento entre el proceso político y los ciudadanos sea mutuo. Aquí la prioridad no es tanto la deliberación colectiva sobre un tema puntual, como la posibilidad de los ciudadanos de disponer de un conjunto de herramientas que les permita acceder al proceso político, tener conocimientos, seguirlo y opinar.

2.2. La participación al servicio de las políticas sectoriales

En este segundo ámbito de trabajo colaboramos con las diferentes consejerías para ayudarlas a diseñar políticas sectoriales participativas. La participación sectorial ha de ser muy clara en cuanto a sus objetivos, que, según cada caso, pueden ser consultivos (derecho a ser escuchados) o decisivos (el derecho a tomar parte).

Al margen de esta distinción, desde la Dirección General se colabora para que cada ámbito de trabajo de la Generalitat disponga de unos instrumentos básicos para escuchar las voces de los ciudadanos. Existen algunas herramientas, como los consejos, pero es necesario llevar a cabo una profunda revisión.

Completando el marco participativo básico se impulsa, conduce y evalúan procesos de innovación democrática específicos que, sobretodo, nos permitan movernos de la consulta a la co-decisión. Estas experiencias no pueden generalizarse, sino que se han de pensar y diseñar caso a caso.

2.3. La participación al servicio del trabajo transversal

No es sólo un diálogo entre los responsables de una política y aquellos que reciben sus efectos. Es también un diálogo inter-organizativo. A menudo podemos dedicar muchos esfuerzos a escuchar a los ciudadanos y en cambio no enterarnos de lo que dice la persona que tenemos a nuestro lado. Pero el agravante se produce cuando, de una forma u otra, la persona de al lado acaba trabajando en cosas que interactúan con las nuestras.

Propiciar la cultura del diálogo intergubernamental es una tarea compleja. Para ello es necesario incidir en los procesos de formación y elección del personal con nuevos contenidos y sensibilidades vinculadas a la participación, la negociación, la mediación, la confianza, etc.

2.4. La participación al servicio del mundo local

En este ámbito es importante ser muy respetuoso con la autonomía local. Es posible, en cambio, apoyar a quienes quieren



Isabel Martínez (miembro del Comité Técnico de Hartu-emanak) y Quim Brugué (ponente), durante la exposición del tema.

Es importante promover experiencias de trabajo intergubernamental (en red): ayudan a diseñar, conducir y evaluar experiencias complicadas de llevar a cabo en un contexto administrativo dominado por la tradición de la jerarquía y la compartimentación burocrática.

crear mensajes que sirvan para seducir y animar a los que no lo ven tan claro. Una segunda línea de trabajo consistiría en utilizar a los ayuntamientos como actores que participen en un diálogo sobre el modelo de desarrollo económico y social de la comunidad autónoma.

3. ¿Por qué es importante democratizar el gobierno y la administración pública?

Empezando por el concepto de democracia, algunos autores han subrayado los límites de la democracia representativa a partir de las dificultades de un modelo circular - *"the loop model of democracy"* (Fox y Miller, 1995). Desde esta perspectiva, la democracia representativa clásica se interpreta como un proceso que empieza y acaba en unos ciudadanos capaces tanto de escoger racionalmente entre candidaturas políticas con ofertas en competencia, como de vigilar sus actuaciones y valorar si merecen o no la renovación de su confianza. Este proceso, según los mismos autores, opera a través de 6 etapas:

1. Los ciudadanos identifican conscientemente aquello que desean o necesitan.
2. Las candidaturas competitivas (empresarios políticos) ofrecen paquetes de medidas con la promesa de, a partir de métodos diferentes, satisfacer las demandas de los ciudadanos.
3. Los ciudadanos eligen a sus representantes votando al paquete de medidas que mejor se adapta a sus preferencias.
4. La candidatura vencedora legisla en función de la elección popular.
5. Los ciudadanos vigilan las actuaciones legislativas del gobierno y valoran su corrección o incorrección.
6. Los ciudadanos, transcurrido un plazo de tiempo razonable para contrastar la acción de gobierno, vuelven a votar; castigando o premiando a sus representantes.

En este modelo circular, la administración no aparece para nada. Se deduce, en cambio, una posición de subordinación: la administración ha de estar situada bajo el estricto control de una jerarquía que garantice su neutralidad y sometimiento a la voluntad de unos políticos electos y, por lo tanto, democráticamente legitimados. La administración no puede hacer otra cosa que obedecer maquinalmente las órdenes políticas y aceptar un control que evite cualquier desviación y, de este modo, asegure la no interferencia en el proceso democrático. Moore (1998) expresa esta idea con claridad:

"Para aquellos que consideran que la política es una vía para crear voluntad colectiva, y que ven en el sistema democrático la mejor respuesta al problema de reconciliar los intereses individuales y colectivos, no es sorprendente que dejen decidir al proceso político lo que es o no valioso producir con recursos públicos. Ningún otro procedimiento es coherente con los principios de la democracia."

En la misma dirección, Fox y Miller (1995) afirman que *"el modelo circular nos permite desplegar el mantel de la democracia únicamente si somos dictadores con la administración"*. Democratizar la administración, desde este punto de vista, es una propuesta contradictoria, pues la democracia exige una administración no democrática. Ser dictador con la administración significa aislarla del debate político y de la relación con los ciudadanos; marginarla para que no interfiera en el juego democrático que se produce entre gobernantes (políticos) y gobernados (ciudadanos). En la administración no hay cabida ni para políticos ni para ciudadanos, sólo para profesionales.

Sin embargo, el modelo circular de democracia no es más que eso, un modelo. Un modelo, además, que según la mayoría de los analistas hace aguas por los cuatro costados. No entraré ahora en el debate, pero simplemente enunciando las dudas sobre la racionalidad individual, la capacidad de los ciudadanos para identificar sus necesidades y conocer las propuestas de los empresarios políticos, o la existencia de una vigilancia mínimamente efectiva sobre la acción de gobierno, ya podemos empezar a plantearnos las consecuencias de un modelo que probablemente sea más una ilusión que una referencia a la realidad.

Si la democracia representativa no logra articular correctamente el juego entre políticos y ciudadanos, ¿qué sentido tiene continuar siendo un dictador con la administración? ¿Por qué debe ésta quedar marginada de la democracia cuando el argumento para su neutralidad no se sostiene? Si las directrices políticas no son capaces de reflejar, a través de sus representantes, las demandas ciudadanas, ¿cómo podemos justificar la estructura jerárquica y la vocación autoritaria sobre la administración pública?

La legitimidad de un sistema de autoridad pública es la capacidad para engendrar y mantener la creencia de que es lo más adecuado. En un sistema de democracia representativa, la legitimidad de la administración pública depende de la legitimidad del sistema político. El principio de separación entre política y administración implica que la esfera política define y acota la legitimidad con que la administración puede actuar. Sin embargo, la expansión de las funciones del Estado ha llevado a que aumenten las necesidades de legitimación del sistema político, de tal manera que su legitimidad y estabilidad

han pasado a depender, en gran parte, de la legitimidad de la administración. Ésta debe ahora legitimarse ante el sistema político mediante su rendimiento, es decir, mediante su capacidad de desempeñar esas nuevas funciones. Al hacerlo, legitima al propio sistema político.

La actual estructura jerárquica y verticalizada de la administración se ha impuesto en nombre de la *soberanía de pueblo*, pero pierde su justificación cuando el ejercicio de esta soberanía se pone en tela de juicio. En estas circunstancias tendríamos que retomar el problema de la responsabilidad administrativa; y es en este punto donde aparece el interés por democratizar la administración pública. Sin embargo, demostrar que la administración pública no tiene porque ser no democrática no significa que ésta tenga que ser democrática. A continuación intentaré justificar la necesidad de democratizarla, aduciendo dos tipos de razones: porque mejora a la propia democracia y porque aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa.

3.1. Democratizar la administración para mejorar la democracia

Durante la última década, hemos sido testigos de experiencias diversas de innovación democrática (Font, 1997; Merino, 1997; Subirats, 1997), de participación de la sociedad civil en la producción de servicios (Johnson, 1990) o de la aplicación de nuevas tecnologías a la profundización democrática (Budge, 1996; Tsagarousianou et al, 1998). Los resultados de estas múltiples experiencias, sin embargo, no son alentadores. En algunos casos parece que no vamos más allá de meras declaraciones de intenciones, en otros su elevado coste aconseja un uso muy selectivo de los mecanismos participativos y, en la

mayoría de las ocasiones, las mejoras no logran trasladarse del ámbito de la información al de la deliberación y, aún menos, al de la decisión.

En opinión de los ya citados Fox y Miller, para entender las dificultades del presente y valorar las posibilidades del futuro, es imprescindible distinguir entre tres formas de articular la participación ciudadana: a través de la clase magistral ("*few talk*"), del parloteo ("*many talk*") y del diálogo ("*some talk*").

se convierte en un monólogo. El profesor se declara abierto a la participación; aunque en la práctica, sin descender ni un momento de la tarima y desplegando una oratoria sofisticada y a menudo intimidatoria, la corta de raíz. Al finalizar el curso, el profesor maldice la apatía de sus alumnos y distribuye un formulario para conocer una opinión que, en el mejor de los casos, le merece poco respeto.

b. El *parloteo* define la situación opuesta. Ahora todo el mundo habla, las expre-



Los participantes, reunidos en grupos de trabajo, debaten el tema del día, hacen sus aportaciones, intercambian experiencias, etc.

a. Por *clase magistral* entendemos aquella situación en la que existe un discurso dominado y manipulado por una elite y donde, en el mejor de los casos, los instrumentos de participación ciudadana se diseñan a partir de la apatía, la poca accesibilidad o la incapacidad para incorporar opiniones externas.

El discurso, como en buena parte de las clases que se imparten en la universidad,

siones se multiplican anárquicamente y nadie es capaz de canalizarlas para obtener un resultado concreto. No existe ni diálogo ni conclusión, se habla por hablar.

Este suele ser el resultado de la participación a través de redes informáticas o, recuperando el símil universitario, de aquellos seminarios improvisados donde, sin referentes previos en trabajos de gru-

pos o lecturas seleccionadas, el profesor lanza un tema polémico a los alumnos para que éstos improvisen sobre la marcha. El ejercicio suele parecer más una terapia que un debate y, como consecuencia, el resultado es caótico. El parloteo acaba generando un rumor de frases solapadas y no identificadas que imposibilita la discusión.

- c. El *diálogo*, en cambio, implica una conversación estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la participación de actores informados e interesados (*policy networks*). El diálogo focaliza la atención de los participantes en un abanico limitado de asuntos, clarifica la posición de cada uno de ellos y, a través de escuchar y rebatir, se compromete a alcanzar conclusiones operativas.

Recuperando nuestro ejemplo, algunos profesores plantean sesiones donde los alumnos se informan de determinados temas, adoptan roles específicos al respecto y diseñan estrategias de debate y negociación para maximizar su capacidad de influencia en el resultado final de la discusión. Estos planteamientos, que se pueden materializar a través de múltiples fórmulas, favorecen una participación del alumno que no únicamente es más rica en sus contenidos, sino que también es didácticamente más eficaz.

Siendo consecuentes con la clasificación anterior, asumimos que la participación articulada a través del monólogo o del parloteo es débil y nos conduce a una vía muerta en el trayecto hacia la regeneración democrática, mientras que el diálogo favorece una participación fuerte y capaz de impulsar la democracia. La participación democrática en este sentido se articula a través de mecanismos que intenten combinar información, deliberación y

capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión.

Situados en este terreno, el papel de la administración resulta crucial, ya que ofrece el espacio donde, para una red limitada de actores, los conflictos se hacen a la vez comprensibles y resolubles. La participación en la administración es la participación a partir de intereses y valores lo suficientemente concretos y comprensibles como para generar opiniones y diálogos; a la vez que es la que puede desembocar en conclusiones concretas o, en otros términos, en capacidades reales de influir en las decisiones (el viejo tabú de la participación).

La participación-diálogo, por lo tanto, puede materializarse en el espacio administrativo y, de este modo, la democratización de la administración contribuye a la mejora de la democracia. Sin embargo, para que esto pueda suceder se deben dar dos condiciones: la participación democrática ha de desplazarse, en primer lugar, **de la política a las políticas** y, en segundo lugar, **de la universalidad a la red**. La política y el voto universal se encuentran en los parlamentos, mientras que la administración es el espacio de las políticas y de la red.

3.2. Democratizar la administración para mejorar la eficiencia y la eficacia

Tal como apuntábamos en la introducción, la estrecha relación entre administración pública y neutralidad técnica es uno de los principios más solventes y aceptados por los científicos sociales contemporáneos. La principal justificación de este principio radica en la capacidad de la técnica para lograr que la administración maximice su eficiencia operativa. Es decir, la máquina adminis-

trativa ha de estar a punto para funcionar a pleno rendimiento.

Utilizar la capacitación técnica como principal recurso para generar eficiencia comporta, por definición, **exclusión**: nadie sin las habilidades y los conocimientos especializados merece ser escuchado. Incluso más, la propia eficiencia exige la exclusión de todos aquellos que no son profesionales preparados, pues su participación -desde la falta de entendimiento- provocaría distorsiones e inútiles pérdidas de tiempo. La expresión "*y usted qué sabe...*" podría resumirnos la actitud de unas organizaciones que persiguen su pleno rendimiento a partir del "*... si yo soy un profesional que además se pasa todo el día tratando estos temas*".

Esta actitud de *profesionalismo excluyente* ha sido un principio organizativo central tanto para la administración pública como para el sector empresarial. Su dominio, sin embargo, empieza a ser contestado. En el ámbito empresarial los retos se manifiestan desde diferentes flancos, aunque el término *capitalismo incluyente*¹ puede sernos de utilidad para resumir los principales argumentos de aquellos que ponen en duda la necesidad de relacionar eficiencia con exclusión.

Según diversos autores (Kelly y Gamble, 1997), la idea de *capitalismo incluyente* se emplea, precisamente, para destacar la necesidad de canalizar la participación como instrumento para mejorar el rendimiento del sistema económico. En su formulación más simple consiste en la aplicación de los principios democráticos al ámbito económico. Se concreta en diferentes fórmulas que permiten dotar de capacidad para influir y controlar las deci-

siones empresariales a todos aquellos con intereses que pueden resultar afectados por las mismas. Estos intereses no se limitan únicamente a los que detentan los propietarios y los gerentes, sino que se amplían hasta alcanzar a los trabajadores, a los residentes del municipio donde se ubica la empresa, a los consumidores de sus productos, a sus proveedores, etc. Los *stakeholders*, por lo tanto, son todos aquellos que pueden verse afectados por las decisiones de una organización y los que, en consecuencia, deben ser tomados en consideración -deben ser incluidos- en sus procesos decisionales. Esta multiplicidad de intereses, tal como sugiere Hirst (1997), deben incorporarse al gobierno de la empresa, deben ser protegidos legalmente y deben quedar garantizados a través de negociaciones y cooperaciones voluntarias. Utilizando sus propias palabras:

"La esencia de la democracia consiste en que todos los intereses afectados tienen el derecho de la representación o de cualquier otra forma de protección. La democracia económica y la democracia política no son tan diferentes, ya que ambas implican escuchar a aquellos con objetivos específicos y proteger legalmente sus intereses."

En opinión de Hirst, parece apropiado utilizar la palabra *deben*, puesto que sin la incorporación efectiva de estos intereses cualquier organización sufrirá, por un lado, una crisis de legitimación y, por otro lado, una pérdida de eficiencia. Canalizar la participación de los interesados no es simplemente una voluntad más o menos altruista, sino una necesidad funcional de

¹ Se trata de una traducción libre de la expresión "*stakeholder capitalism*". Literalmente sería más correcto hablar, de "*capitalismo de los involucrados*" o "*capitalismo de los que tienen algún interés*"; sin embargo, tanto por razones de elegancia terminológica como de adecuación al desarrollo conceptual del texto, hemos optado por utilizar la expresión "*capitalismo incluyente*".

las grandes organizaciones actuales. Una **organización inclusiva** obtiene niveles de aceptación y legitimación más elevados, pero también mejora su rendimiento. Pero, ¿cómo podemos argumentar estas afirmaciones?

Para empezar, parece razonable afirmar que la inclusión de todos aquellos con intereses en un determinado asunto facilita el proceso decisional y, al mismo tiempo, reduce las resistencias externas que cualquier actividad pública puede eventualmente generar. Estas ventajas se deducen de la capacidad de las organizaciones inclusivas para generar legitimidad (Clarke y Newman, 1997). La legitimidad del proceso decisional es crucial en la medida que genera **colaboración externa** y **colaboración interna**.

Colaboración externa

Actualmente ya nadie pone en duda que la administración no puede actuar en solitario. La tradicional vocación monopolista de la administración ha dejado paso a una creciente voluntad de delegar, externalizar o compartir actividades con el conjunto de actores de la sociedad civil. Las limitaciones económicas han propiciado esta novedosa actitud, ya que puede representar un ahorro importante. Pero no únicamente la crisis fiscal ha favorecido esta situación, también la creciente sofisticación de los servicios públicos reclama de unos prestadores más cercanos a las demandas de los consumidores. Parece evidente que si en las Olimpiadas de Barcelona en lugar de utilizar a los voluntarios se hubiera contratado a miles de nuevos funcionarios, los costes se habrían disparado. También parece claro que para organizar las actividades extraescolares de determinado colegio puede ser más adecuado delegarlas a una asociación de

padres que estandarizarlas desde una prestación funcional.

Estas ideas han sido ampliamente tratadas en la literatura, generando nuevos términos como gobierno habilitador (Gyford, 1991) o administración capacitadora (Osborne y Gaebler, 1992). Aquí quisiéramos tan sólo destacar que la colaboración externa incide en la eficiencia de la actuación administrativa. Por un lado, porque permite contar con actores que, a través de la presión de la competencia, pueden aumentar la eficiencia. En este sentido, aunque aceptando que los resultados son variables y dependen del tipo de servicio que nos ocupe, Donahue (1991) se refiere al *“tipo de comportamiento agresivo que la teoría consagra como virtud cardinal de la empresa competitiva”*. Por otro lado, la eficiencia puede ser el resultado de la ausencia de resistencias o, en otras palabras, de la capacidad de generar complicidades con todos aquellos que pueden favorecer o entorpecer una actividad. Por ejemplo, si diseñamos una política cultural en oposición a los principales actores culturales es probable que su implementación sea ineficiente, pues se enfrentará a una notable capacidad de boicoteo. No se trata de hacer la política que nos dicten los artistas, pero es seguro que lograr que se involucren facilitará el éxito de la misma.

Así pues, no nos referimos únicamente a que la administración incorpore prestadores externos sino también a la necesidad de consensuar con el exterior actitudes de colaboración. Actitudes que sólo conseguiremos si articulamos mecanismos de participación. Sin esta participación perderemos eficiencia, ya que es muy difícil imponerse a una realidad hostil. Al contrario, el consenso logrado a través de la participación favorecerá la eficiencia en tanto que el compromiso suavizará cual-

quier dificultad que aparezca en el camino. En definitiva, **la democratización de la administración mejora la eficiencia porque al pasar de una posición de aislamiento a una vocación de consenso reduce las resistencias del entorno.**

Además, en este nuevo contexto *democratizado*, los recursos que antes debían dedicarse a reducir resistencias externas pueden liberarse y canalizarse hacia usos más relevantes para las funciones de la administración. Es decir, la administración no sólo podrá concentrarse en ser más eficiente –produciendo un coste unitario menor–, sino también en ser más eficaz –consiguiendo los objetivos que le han sido asignados en la producción de determinados *outputs* o resultados. **La democratización de la administración mejorará la eficacia porque los *outputs* a alcanzar habrán sido consensuados con los actores afectados y/o interesados en ellos.**

Colaboración interna

Aún podemos dar un paso más: la democratización de la administración pública no sólo favorece su rendimiento a partir de las ventajas de la inclusión, sino también a través de una segunda idea -de carácter más interno- que resumimos como el paso de la jerarquía a la interactividad. Es decir, facilitar el diálogo horizontal en el interior de la propia organización es una forma de potenciar la democracia interna y de, indirectamente, mejorar los rendimientos administrativos.

Las pérdidas de eficiencia de la administración pública tradicional, tal como expone acertadamente Heckscher (1994), no se deben a inadecuaciones del diseño institucional sino a un defecto inherente del modelo: la segmentación de responsabilidades. Esta segmentación es a la vez

la base de la eficiencia burocrática y su barrera más infranqueable. El muro de la segmentación se construye sobre la incapacidad de los miembros de la organización para salir de su pequeño reino funcional, de coordinarse con sus compañeros de trabajo, de entender el destino compartido y la finalidad de la institución.

Si aceptamos esta premisa, la democratización de la administración puede favorecer su eficiencia en tanto que, utilizando los términos de Heckscher, permite *"construir una organización donde todos sus miembros asumen la responsabilidad del éxito del conjunto"* y no de su pequeña parcela de especialización. Para ello, el primer objetivo se concreta en crear un sistema donde las personas se relacionen en función de los problemas y no de las estructuras. Hay que instrumentalizar, en definitiva, una organización interactiva que utilice el diálogo entre las partes como la fuente para alcanzar consensos y mejorar sus rendimientos. La interacción y el diálogo permiten la aparición de lo que, en el ámbito privado, se conoce como la *empresa creadora de conocimiento* (Nonaka y Takeuchi, 1994). En este modelo, tal como expone Castells (1998):

"gran parte del conocimiento acumulado en la firma proviene de la experiencia, y los trabajadores no pueden comunicarlo si se encuentran sometidos a procedimientos de gestión demasiado formalizados (...) Este proceso organizativo requiere la participación plena de los trabajadores en el proceso de innovación, de modo que no guarden su conocimiento tácito únicamente para beneficio propio."

Así pues, la participación de los trabajadores –esta suerte de democracia interna

de las organizaciones– es crucial como mecanismo generador y difusor de conocimientos. En un mundo donde estos conocimientos son cada vez más la clave del éxito, se justifica el paso del tradicional y asentado binomio *profesionalidad-eficiencia* al más novedoso *democracia-eficiencia*. Así pues, **democratizar la administración mejora la eficiencia y la eficacia al pasar de una organización jerárquica a una interactiva.**

nada que decir. Esta inflación participativa puede derivar en una algarabía donde se expresan voces que nadie escucha y no se produce ninguna síntesis, ningún acuerdo que pueda traducirse en resultados concretos.

Desde el punto de vista de la redacción de un nuevo Estatuto para Cataluña, estos dos modelos representaban los principales peligros operativos del proceso participativo.



Los momentos de descanso son aprovechados para comentar lo escuchado y cambiar impresiones sobre el desarrollo de las Jornadas.

4. Un ejemplo: participación y nuevo Estatuto de autonomía en Cataluña

Dicen los expertos, como hemos explicado anteriormente, que los gobernantes disponen de tres modelos de relación con los gobernados. El primero es aquél en el que *sólo hablan unos cuantos*: los que saben.

En cambio, en el segundo modelo *todo el mundo habla*, incluso los que no tienen

Para conjurarlos se articuló un tercer modelo de relación con la ciudadanía. Se pretendía generar un auténtico diálogo entre personas que hablan a partir de una información previa, de una posición argumentada, y con la voluntad decidida de escucharse y de llegar a alguna conclusión. Conseguir estas condiciones no fue fácil, pero todos los instrumentos que se diseñaron para debatir sobre el Estatuto estaban pensados para acercarse.

De esta forma, al impulsar cualquiera de los instrumentos que nos sirvieron para materializar el proceso participativo, tuvimos en cuenta tres elementos imprescindibles, que además sirvieron de eje del proceso: la voluntad de explicarnos y de informar a la ciudadanía sobre el Estatuto y su modificación, la voluntad de crear espacios ordenados y sistemáticos donde expresarse y el compromiso de analizar todas las aportaciones de la gente y de hacerlas llegar a los redactores del nuevo Estatuto para que las valoraran y las concretaran en un resultado tangible.

Se concretó una estrategia de comunicación desde el Gobierno hacia la ciudadanía, que básicamente trabajó en cuatro direcciones:

1. Elaboración de contenidos.
2. Campaña de difusión.
3. Edición de materiales divulgativos y pedagógicos.
4. Charlas divulgativas.

La campaña de comunicación se acompañó de la apertura de espacios de participación y de canales a través de los que los ciudadanos se podían dirigir al Gobierno. Fueron muchos y a la vez diversos, pero se podrían concretar en cuatro grupos:

1. Pactos con la sociedad civil organizada y con instituciones.
2. Espacios temáticos de encuentro y debate, en los que se habló sobre: inmigración, empresa, derechos y libertades, sociedad del conocimiento, medio ambiente, etc.
3. Canales específicos para las personas individuales, a través de la organización de talleres y charlas distri-

buidas por todo el territorio; la puesta en marcha de un autobús que recorrió todas las capitales de comarca; y un espectáculo de calle en el que los ciudadanos podían hacer aportaciones.

Todas estas iniciativas tenían un destino claro: la ponencia parlamentaria. Una vez recogidas todas las aportaciones fue necesario traducir el proceso participativo en un informe que permitiera a los ponentes *escuchar* a la ciudadanía y que, a partir de ese momento, pudieran *tomar en consideración sus aportaciones*. De esta forma, la Dirección General de Participación Ciudadana se convirtió, simultáneamente, en el oído y la voz de los ciudadanos. El oído que escuchó y la voz que transmitió.

Los resultados se materializaron en un conjunto de actividades muy diversas, que pretendieron llegar a la gente para que pudieran opinar con conocimiento de causa y que al mismo tiempo nos permitiera escuchar sus aportaciones. Unas 1.300 personas asistieron a los talleres y charlas, más de 5.000 visitaron el autobús del Estatuto y cerca de 5.000 asistieron al espectáculo de calle, la web tuvo más de 86.000 visitas, que se concretaron en 9.500 intervenciones en el forum y 4.532 mensajes, mientras que unos 6.622 nos llegaron a través de correo postal y del autobús; se celebraron cerca de 400 reuniones y encuentros con instituciones y entidades, y en los espacios temáticos se contó con la presencia de unas 400 personas que representaban a una amplia diversidad de entidades e instituciones; más de 750 personas asistieron a las conferencias que se llevaron a cabo en universidades; unos 650 miembros de la comunidad educativa recibieron materiales y asistieron a charlas; y la celebración de una semana dedicada al Estatuto movilizó a más de 1.300 personas en toda Cataluña, que

representaban a entidades y instituciones de ámbito local y comarcal.

En cuanto al contenido de las aportaciones surgidas del proceso participativo, apunto a continuación algunas ideas generales:

- *Pertinencia de las aportaciones.* De entrada, al contrario de lo que algunos pensaban, las aportaciones de la ciudadanía fueron mayoritariamente sensatas, adecuadas y pertinentes. Es evidente que la gente no se expresó como si fueran catedráticos en derecho constitucional, pero esto no le impidió expresar sus opiniones y preocupaciones -generalmente relacionadas con el día a día-, que una vez traducidas, eran susceptibles de incorporarse al Estatuto.
- *Diversidad de temáticas tratadas.* La población entendió que el Estatuto es una norma jurídica que actúa como paraguas desde el que abordar una amplia diversidad de aspectos que afectan a nuestro bienestar, nuestra identidad y nuestro progreso. Como consecuencia, sus aportaciones se dispersaron hasta abrazar el conjunto de la complejidad de un texto como el Estatuto.
- *Temas estrella.* Dentro de la diversidad hubo temas que aparecieron con más frecuencia e intensidad. A continuación esbozo algunos de ellos. En primer lugar, la definición de Cataluña y su identidad fue una preocupación muy extendida, que se materializó en el debate con el concepto de nación y el derecho a la autodeterminación. En segundo lugar, la ciudadanía reclamó a los gobernantes compromisos concretos en términos de derechos para garantizar su bie-

nestar en el sentido amplio de la palabra. Aparecieron demandas respecto la necesidad que el Estatuto supusiera un compromiso de los políticos hacia la cohesión social, la sostenibilidad, el acceso a la vivienda, la dignidad de la gente mayor, la igualdad de oportunidades sin distinción de género, etc. En cuanto a las competencias, se planteó la necesidad de ir tan lejos como se pudiera y, concretamente, de incorporar materias nuevas como las referidas a inmigración, sociedad del conocimiento o nuevas tecnologías. Finalmente, desde el ámbito de las instituciones y las reglas de juego aparecieron tres temas estrella: la ordenación territorial, la presencia en la Unión Europea y, sobre todo, la necesidad que el Estatuto contemplara un modelo de financiación que garantizara la efectividad de todo.

5. Estatuto y personas mayores

Un tema que estuvo muy presente en las aportaciones individuales y también en las colectivas fue el reconocimiento de un colectivo de gente mayor con unas características nuevas y, por tanto, con unas necesidades y unas demandas también nuevas y que el futuro Estatuto debía incorporar.

No se reclamaron ni declaraciones ni competencias específicas, sino un Estatuto que recogiera los principios/derechos que inspiran su “Carta de Derechos y Deberes” y que se sintetizan en cinco grandes principios:

- **Dignidad** (derecho a no ser discriminados, a ser reconocidos socialmente, a la información, a vivir en entornos accesibles, a obtener recursos econó-

nicos y sociales, a la intimidad, a la muerte digna).

- **Independencia** (derecho a escoger el lugar de vida, al acceso a la alimentación, a la vivienda, a la ropa y a la salud, a disfrutar de la oportunidad de trabajar, a la participación, a combatir la dependencia y los maltratos).
- **Autorrealización** (derecho a la formación a lo largo de toda la vida, a la libertad de comunicación, a la convivencia según opción personal).
- **Asistencia** (derecho a la prestación de servicios de calidad, a pensiones adecuadas, a la asistencia, a ser informados sobre la salud).
- **Participación** (derechos políticos, reconocimientos y facilidades de su participación).



Ponencia

Ciudadanía, políticas sociales y educación

D. Atanasi Céspedes

1. Introducción	39
2. El concepto de la ciudadanía y la emergencia de las políticas sociales	39
2.1. Las políticas sociales y el Estado del Bienestar: auge y consolidación en las sociedades industriales avanzadas	41
2.2. Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar	43
2.3. ¿Un nuevo concepto de ciudadanía?	46
3. Educación y ciudadanía	46
3.1. Por un enfoque educativo de las políticas sociales	47
3.2. Proceso educativo y trabajo conjunto	50
4. Algunas reflexiones en torno a la situación de las personas mayores	50

1. Introducción

En las siguientes páginas queremos reflexionar sobre algunas ideas que nos parecen centrales, para, desde la cotidianidad y desde lo local, articular prácticas concretas en la línea de promover Ciudadanía.

Por tanto, en primer lugar, reflexionamos brevemente sobre la evolución del concepto de ciudadanía y entorno a algunos elementos sobre la actual crisis/reestructuración del Estado de Bienestar. En segundo lugar, hemos puesto en el centro de nuestra reflexión una mirada educativa, que nos permita configurar un marco relacional que promueva la corresponsabilidad entre los distintos actores implicados en la concreción de las Políticas Sociales. Para finalizar, apuntamos algunos elementos de la situación de las personas mayores en nuestras comunidades.

Desde nuestras prácticas concretas hemos encontrado un común denominador a distintos intentos de generar procesos de participación comunitaria, como estrate-

gia para aumentar la calidad de vida: *la necesidad de generar una cultura de colaboración entre distintos agentes de un territorio basada en la corresponsabilidad, el respeto y la confianza.*

2. El concepto de la ciudadanía y la emergencia de las políticas sociales

El concepto de la ciudadanía es un concepto relativamente reciente en la Historia de la Humanidad. Más allá de su significación literal –el ciudadano en tanto que ser urbano–, conlleva, en su concepción política, moderna y occidental, la posesión de unos determinados derechos frente al Estado. Theodor Marshall, un conocido sociólogo inglés de mediados del siglo XX, teorizó a fondo sobre el concepto de la ciudadanía y remarcó que éste ha ido evolucionando a lo largo de la historia occidental moderna, evolución que, según su perspectiva, conllevaba una progresiva ampliación de los derechos implícitos en la ciudadanía.

Así, la Revolución Francesa marcó el asentamiento progresivo del concepto de la ciudadanía civil: la ciudadanía civil se asoció a la posesión de una serie de derechos individuales frente al Estado, como el derecho al libre pensamiento, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad religiosa... derechos que aún hoy configuran lo que en el mundo occidental identificamos como derechos humanos básicos. La asunción de estos derechos conllevaba asegurar una serie de libertades básicas del individuo que restringían el poder absoluto de las instituciones del Estado, marcaban unos límites a su actuación, y exigían al Estado su garantía. La política, de hecho, cumplía una función básica en este contexto: la garantía que tales derechos no podrían ser soslayados por ninguna clase de poder (político, religioso, militar...).

Sin embargo, a lo largo del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, el concepto de la ciudadanía fue profundizándose y ampliando sus contenidos. Para Marshall, éste nuevo contexto histórico enmarcó el asentamiento de un nuevo concepto de la ciudadanía: lo que él llamó la ciudadanía política. La ciudadanía política conllevaba el reconocimiento de nuevos derechos, fundamentalmente, aquellos que se refieren al derecho de los ciudadanos a participar políticamente en las instituciones del Estado. El sufragio universal fue la principal conquista histórica asociada a esta nueva concepción de la ciudadanía. El derecho de "todos" los miembros de la sociedad a participar en la elección de sus representantes políticos comportó que el 'ser ciudadano' no sólo estuviera asociado a la posesión de determinados derechos individuales frente al Estado, sino también, a la capacidad de participar en la configuración de la voluntad colectiva.

Pero a mediados del siglo XX, las luchas obreras, dentro y fuera de las instituciones del Estado, consiguieron poner en evidencia un hecho fundamental: no pueden garantizarse derechos civiles ni políticos si no existe una garantía de derechos sociales básicos. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la emergencia de las políticas sociales y su asentamiento en lo que conocemos como el Estado del Bienestar debe interpretarse como consecuencia del desarrollo de un nuevo concepto de la ciudadanía: la ciudadanía social. No hay libertad sin igualdad, el capitalismo genera grandes desigualdades sociales que restringen la capacidad real de los individuos de ejercer determinados derechos civiles y políticos y el Estado debe responder ante esta situación garantizando a las personas el acceso a determinados bienes básicos. La vivienda, la salud, el trabajo digno, la educación... no pueden continuar siendo privilegios de unos pocos, sino derechos sociales básicos que la política debe ayudar a asentar.

Esta interpretación de cómo el concepto de la ciudadanía ha ido evolucionando a lo largo de la historia ha sido sometida a profundas críticas por parte de historiadores, sociólogos, politólogos... Críticas que aquí no tenemos espacio para sistematizar. Pero se nos ocurren, como mínimo, tres interrogantes que nos parece importante remarcar. Sólo los apuntaremos, y los recuperaremos más tarde para continuar con nuestra argumentación. En primer lugar, este tipo de interpretación nos hace pensar en una visión de la historia lineal, unidireccional, cuando sabemos, en cambio, que la historia está marcada por profundos vaivenes. La emergencia, en las dos últimas décadas, de nuevas y dramáticas realidades de exclusión social, por ejemplo, nos obliga a replantearnos hasta qué punto la conquista de derechos

sociales básicos es un hecho consumado o por (re)construir. En segundo lugar, este tipo de interpretación no tiene en cuenta las profundas contradicciones implícitas en el concepto de la ciudadanía a lo largo de la historia, en sus distintas acepciones. Las mujeres, por ejemplo, han estado marginadas durante buena parte del siglo XX de cualquier tipo de derecho de ciudadanía, civil, político o social. Los nuevos inmigrantes de la Europa Occidental sufren, también, una dramática exclusión respecto a derechos civiles, políticos y sociales que parecían estar consolidados

2.1. Las políticas sociales y el Estado del Bienestar: auge y consolidación en las sociedades industriales avanzadas

Retomemos el hilo argumental de Marshall. El fin de la Segunda Guerra Mundial marca un importante punto de inflexión en la relación entre la ciudadanía y el Estado. El asentamiento del concepto de la ciudadanía social, como hemos visto, presiona a los Estados a garantizar determinados derechos sociales básicos. Dejemos, por otra parte, a los expertos, el profundizar sobre el tipo de fuerzas históricas que nos llevan a éste



Atanasi Céspedes (Ponente) y Félix Hernando (Hartu-emanak).

en nuestros Estados. Finalmente, este tipo de interpretación nos deja en un punto muerto en la historia. No creemos lo que preconizó Fukuyama después de la caída del muro de Berlín, que estemos asistiendo al fin de la Historia. Hoy existen nuevos retos colectivos que nos obligan, con toda seguridad, a continuar repensando y a profundizar en el concepto de la ciudadanía.

nuevo estadio histórico. Lo cierto es que, desde finales de los años 40, la mayoría de los Estados de la Europa Occidental, con ritmos e intensidades diferentes, van reconvirtiéndose en Estados del Bienestar: Estados que no sólo garantizan derechos civiles y políticos, sino también sociales. Los Estados amplían espectacularmente el abanico de temáticas sobre las cuales intervienen y aumentan significati-

vamente su peso en las economías industriales avanzadas. Buena parte de este proceso de ampliación de las agendas y del gasto público recaen sobre las políticas sociales, políticas que se articulan sobre tres grandes ejes:

1. La prestación de una serie de servicios orientados a satisfacer necesidades básicas de las personas, como la salud, la educación, el transporte público... y en algunos países, incluso, la vivienda pública.
2. La regulación del mercado de trabajo, con la generación de nueva legislación orientada a garantizar una serie de derechos laborales (salariales, de salubridad, de horarios, de sindicación, de participación en las empresas...).
3. La garantía de unas rentas mínimas para aquellos que no participan activamente, por una razón o por otra, en el mercado de trabajo (subsidios de vejez, desempleo, discapacidad, enfermedad...).

Sustantivamente, por lo tanto, el Estado del Bienestar se fundamenta en un gran pacto social que persigue garantizar a los trabajadores una cierta seguridad frente a los riesgos del capitalismo. No se trata tanto de forzar desde el Estado una igualdad que hubiera sido contradictoria con la esencia del capitalismo, sino más bien de asentar una serie de derechos sociales básicos que confieran a la ciudadanía seguridad frente a los riesgos y las inseguridades sociales que intrínsecamente genera este sistema. ¿A cambio de qué? Seguramente, de muchas cosas: la reproducción de mano de obra formada y saludable, la paz social, la renuncia del movimiento obrero a sistemas políticos alternativos, la

restricción de los derechos de participación política al sufragio y al pacto corporativo... Y es que los Estados del Bienestar que se van consolidando a lo largo de la geografía europea no sólo deben caracterizarse por lo que son sustantivamente, sino también por las formas de gobierno que enmarcan. ¿Cómo se gobierna el conflicto social en éste contexto? Esquemáticamente, las formas de gobierno en este periodo pueden caracterizarse en los siguientes términos:

Primero, se consolida una concepción delegativa de la democracia: la participación política de la ciudadanía en las instituciones del Estado se canaliza, fundamentalmente, y casi exclusivamente, a través del voto. O en todo caso, en el marco de pactos corporativos tripartitos entre el Estado, la patronal y los sindicatos.

Segundo, relacionado con lo anterior, las grandes organizaciones sociales de masas (sindicatos y patronales) y los partidos políticos se consolidan como las principales formas de acción colectiva. Organizaciones políticas y sociales, que en términos generales, se caracterizan por ser fuertemente jerárquicas y burocráticas, con pocos o muy pocos elementos de democracia interna.

Tercero, los gobiernos centrales acaban monopolizando los procesos de toma de decisión pública, actúan con criterios eminentemente tecnocráticos, y la administración acaba tomando unas formas organizativas y unas dinámicas de funcionamiento que emulan la organización de los procesos productivos industriales predominantes en este estadio histórico: la Administración Pública, en el marco del Estado del Bienestar, es una administración concebida como algo claramente distinto y separado de la política (dicotomía wilsoniana), cuya función básica es obedecer y ejecutar

desde la neutralidad, eficientemente y eficazmente las decisiones políticas, garantizando la igualdad de trato de los ciudadanos, organizada de forma jerárquica y con fuertes especializaciones internas, monopolizando la prestación de los servicios públicos (burocracia weberiana)

Y todo ello encaja bien con un modelo social, el de la sociedad industrial, que permite a los gobiernos actuar en un escenario altamente previsible y relativamente simple:

Una sociedad estratificada por clases sociales, grandes grupos sociales con necesidades altamente estandarizables y homogéneas.

Una sociedad que no se pregunta ni es sensible hacia la protección de los recursos naturales, productivista, explotadora de los recursos medioambientales como si de bienes infinitos se tratara.

Un modelo familiar patriarcal donde el hombre se especializa en las tareas productivas (aquellas que tienen un valor para el mercado) y la mujer en las tareas reproductivas (el cuidado y la atención de los niños, de los ancianos, las tareas domésticas...). Un modelo familiar muy estable y sólido, enraizado en valores tradicionales.

Una sociedad adultocrática, donde la infancia, la adolescencia y la vejez no son consideradas como etapas plenas de la vida sino como etapas de transición (hacia el mundo adulto o hacia el fin de la vida).

Una sociedad aún muy tradicionalista en sus valores y que prioriza la adquisición de bienes materiales (rentas, vivienda, salud, empleo, formación profesional...) por encima de todo.

Una sociedad culturalmente homogénea, o en todo caso, con ejes de fractura cultural relativamente claros en el caso de los Estados pluri-nacionales.

Finalmente, una sociedad organizada políticamente en el marco de un Estado que no sólo preserva su monopolio regulativo, sino también su capacidad de centrar las identidades políticas y culturales de la ciudadanía.

2.2. Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar

Sin embargo, los fundamentos de este modelo político y social empiezan a tambalearse a mediados de los años 70 en toda la Europa Occidental y el Estado del Bienestar se ve sometido a fuertes presiones de cambio. Desde entonces, abundará la literatura sobre la llamada 'crisis del Estado del Bienestar', y las instituciones políticas deberán hacer frente a un nuevo contexto estructural que obliga a repensar las políticas sociales. El debate ha sido y es intenso y suscita perspectivas teóricas muy diversas. Desde nuestro humilde punto de vista, sin embargo, entendemos que hay tres grandes interrogantes a plantearse: en primer lugar, ¿hasta qué punto podemos hablar de la 'crisis del Estado del Bienestar' o bien debemos hablar de 'reestructuración?'; en segundo lugar, ¿cuáles son los factores que nos llevan a pensar en la 'crisis del Estado del Bienestar' o en la necesidad de reestructuralo?; finalmente, ¿hacia dónde apuntan esas presiones de cambio? ¿hacia dónde debemos caminar si convenimos que no podemos seguir haciendo las cosas al modo tradicional? Preguntas muy ambiciosas sobre las cuales sólo pretendemos apuntar algunas ideas.

¿Crisis o reestructuración? Las dos 'crisis del petróleo' de los años 70 marcaron un

cambio de ciclo económico en el capitalismo industrial que llevó a muchos a pensar que, en el nuevo contexto, resultaría insostenible mantener los niveles de gasto social que los Estados del Bienestar habían asumido hasta entonces. Hubo quien predijo, entonces, una crisis fiscal del Estado que conllevaría fuertes recortes en el gasto social. La lógica en que se basó este tipo de reflexión es compleja y

han ido ampliando en este periodo sus agendas del bienestar y el gasto que dedican a las políticas sociales. Curiosamente, no obstante esto, hoy el nivel de insatisfacción de déficit y necesidades sociales es más alto que unas décadas atrás, lo cual nos hace pensar, sí, en la necesidad de reestructurar los Estados del Bienestar, a la vez que nos alejamos de un escenario de desmantelamiento de las políticas sociales.



Grupo de trabajo debatiendo el tema del día.

no tenemos espacio aquí para profundizar en ella, pero en todo caso, la hipótesis de la 'crisis fiscal del Estado del Bienestar' fue una hipótesis de corto recorrido. Desde mediados de los años 80 se aprecia en toda Europa un proceso de recuperación económica y los Estados han conseguido mantener altos niveles de gasto social. En España, por ejemplo, el gasto social ha mantenido una tendencia estructural al alza a lo largo de los últimos 25 años, y algunos niveles de gobierno, muy especialmente los gobiernos locales,

¿Qué tipo de factores presionan los Estados del Bienestar hacia su reestructuración? Creemos que las variables de tipo económico tienen una cierta capacidad explicativa, pero en absoluto agotan la explicación. Desde nuestro punto de vista, hay que atender a la complejidad de los cambios sociales que a lo largo de las dos últimas décadas se han producido para comprender exhaustivamente cuáles son esas presiones de cambio. Y es que, desde finales de los años 70, se producen

una serie de cambios estructurales, de gran magnitud, que nos sitúan en un escenario social muy distinto del de las sociedades industriales avanzadas en las décadas de la posguerra mundial.

La estructura social es cada vez más compleja y dinámica, aparecen nuevos ejes de desigualdad social ligados a la etnia, el género, la edad, el territorio... que convierten las necesidades sociales en algo mucho más fragmentado, complejo e incierto que lo que la clásica sociedad clasista nos llevó a imaginar. Además, en la mayoría de economías industriales avanzadas, las desigualdades sociales han ido en aumento y han ido emergiendo nuevas realidades de pobreza y exclusión social.

Hemos pasado de un escenario de crecimiento sostenido a una nueva economía globalizada más inestable e incierta; de un marco de seguridad laboral a un nuevo contexto de inestabilidad, temporalidad y precariedad en el empleo para amplios segmentos de la población. Cada vez más, tomamos conciencia del carácter finito de los recursos medioambientales, en términos de Beck, de la producción social de riesgos ecológicos. Revalorizamos la relación del ser humano con el medio natural.

Las familias son cada vez más inestables, diversas y dinámicas. Aumentan las tasas de separación y divorcio, se reconstituyen nuevas unidades familiares, aparecen nuevas formas de convivencia en el hogar (monoparentalidad, parejas de hecho, parejas homosexuales...). La mujer se incorpora masivamente al mercado laboral y eso presiona hacia el cambio las relaciones familiares y de género. La familia, en términos de Giddens, es cada vez más un hecho sometido a la reflexividad de las personas y cada vez menos el resultado de una tradición.

La juventud y la vejez se alargan y se consolidan como etapas plenas de la vida y las visiones adultocráticas del mundo entran en crisis. Aparecen nuevas necesidades de corte generacional y nuevos conflictos entre generaciones.

Los valores culturales experimentan, también, profundos cambios. En términos de Inglehart, avanzamos hacia una sociedad postmaterialista donde valores como la sostenibilidad, la igualdad entre géneros, la convivencia comunitaria, la interculturalidad, la solidaridad con los países del Tercer Mundo, el derecho a participar... van tomando fuerza y empiezan a proyectarse intensamente sobre las agendas públicas.

Movimientos migratorios masivos desde el sur hacia el norte del planeta conllevan la emergencia de un escenario social mucho más diverso culturalmente, más fragmentado, potencialmente enriquecedor, pero también conflictivo.

Finalmente, el Estado va perdiendo su monopolio regulativo y simbólico tradicional. Tal como lo han planteado algunos autores: el Estado pierde poder hacia arriba (la globalización, la integración europea...); hacia abajo (las regiones, las ciudades...) y hacia los lados (nuevas agencias con poder de regulación). No sólo pierde poder político, sino también su monopolio como referente de identidad de la ciudadanía. Cada vez más, las identidades políticas y culturales toman un carácter multinivel: se refuerzan las identidades locales, regionales y comunitarias, así como las identidades supra-estatales y globales.

Algunos autores se han referido a éste proceso de cambio estructural como el paso de la sociedad industrial a la sociedad pos-industrial. En términos generales, creemos que todos estos procesos de cambio nos sitúan, cada vez más, en un

escenario de gran complejidad, de fuertes incertidumbres. Y creemos que esa es la principal fuerza motriz de la reestructuración de los Estados del Bienestar.

Así, entendemos que los retos que hoy debe abordar el Estado del Bienestar pasan tanto por un replanteamiento en profundidad de sus contenidos sustantivos, como por un replanteamiento de las formas de gobernar. No se trata sólo de qué hacer, sino también del cómo hacerlo. En el terreno de qué hacer, habrá que repensar la agenda del bienestar: regular la flexibilidad laboral, promover las capacidades de inserción laboral de las personas, ampliar las prestaciones sociales hacia nuevos servicios sociales de proximidad, capaces de atender a las nuevas necesidades... En el terreno del cómo hacerlo: reforzar los espacios de proximidad, mejorar las dinámicas de intercambio entre niveles de gobierno, promover la transversalidad, generar espacios de cooperación entre el sector público y privado, y sobretodo, fortalecer la participación ciudadana, en todas sus múltiples formas posibles, sin caer en la tentación de reducirla a aquellos agentes que hasta ahora aún creen tener el monopolio representativo de la ciudadanía.

2.3. ¿Un nuevo concepto de ciudadanía?

Para terminar con éste capítulo, nos preguntaremos si debemos dar un nuevo salto cualitativo en el concepto de la ciudadanía que Marshall dio por culminada con la ciudadanía social. Creemos que sí. Como mínimo, en una triple dirección:

En primer lugar, en un escenario de complejidades e incertidumbres, el ciudadano no puede seguir siendo considerado un objeto pasivo de las políticas sociales, sino más bien un sujeto activo con múltiples ideas y recursos a aportar en las tareas de gobierno.

En segundo lugar, en éste nuevo escenario ya no podemos seguir pensando en grandes agregados sociales con necesidades homogéneas. Debemos reconocer y respetar la diversidad social, no en un sentido tolerante, sino creando activamente espacios donde esa diversidad se manifieste, en toda su conflictividad, porque es en esos espacios de diversidad conflictiva donde mejoraremos nuestra capacidad para entender cuáles son los problemas y encontrar soluciones a ellos.

Finalmente, y como punto culminante de todo lo anterior, tenemos que afrontar un nuevo reto para con la ciudadanía: promover su capacidad personal para convertirse en sujeto activo de los procesos de transformación social. A la reflexión sobre cómo y por qué promover ese nuevo concepto de la ciudadanía diversa y activa dedicaremos las próximas páginas.

3. Educación y ciudadanía

Hasta hace poco los conceptos de educación y enseñanza han estado prácticamente superpuestos. Esta situación está siendo desbordada por el acelerado desarrollo de la sociedad del conocimiento que nos posibilita, y a la vez nos exige, diferenciar en que consiste aprender información y habilidades específicas, y qué es la construcción de capacidades, valores y actitudes que nos permitan crecer como personas y desarrollarnos en comunidad.

Nuestra sociedad contemporánea se caracteriza por un crecimiento de los flujos de información en relación con la producción de la riqueza. Esta nueva realidad también ha resituado no sólo el papel de diversas instituciones educativas –como la escuela– sino que a puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar capacidad cognoscitivas, afectivas y relacionales para hacer

frente, de manera individual y también colectiva, a nuevas maneras de actuar y de vivir. La educación se ha revelado como un poderoso agente de promoción social, de cohesión y de integración.

En los últimos años se han construido innumerables espacios de reflexión, orientados a repensar nuestro futuro y el papel de la educación a principios del tercer milenio. En el informe a la UNESCO¹ de la Comisión de Expertos Internacionales en torno a la Educación para el Siglo XXI, nos proponen cuatro pilares básicos en la educación de la persona; aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y con los otros, y aprender a ser.

“... Mientras la sociedad de la información se desarrolla y multiplica las posibilidades de acceso a datos y hechos; la educación ha de permitir que todos puedan aprovechar esta información, recabarla, seleccionarla, ordenarla y utilizarla.”

“La comisión considera las políticas educativas como un proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos, de la capacidad técnica, pero también, y sobretodo, como una estructuración privilegiada de la persona y de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre naciones.”

La educación, como concepto fuerte, ocupa un espacio diferenciado de la instrucción –en cualquier técnica, arte o proceso concreto del conocimiento- y juega un papel central en el desarrollo singular y creativo de cada ser humano concreto, facilitando que cada uno constituya y exprese su personalidad. La promoción de esta Ciudadanía activa, co-responsable, integrada..., desde la autonomía personal, el respeto y la confianza hacia si

misma y hacia “los otros”, debería constituir el eje central donde se articulen y sostengan las intenciones y voluntades de las políticas sociales.

3.1. Por un enfoque educativo de las políticas sociales

Estas políticas son más eficaces, si los tres actores implicados (técnicos, políticos y ciudadanos) interactúan sobre la base del respeto mutuo, desde los roles y la responsabilidad de cada uno. En el núcleo de este tipo de relación está el desarrollo de actitudes y valores, como la autonomía y el reconocimiento de las distintas partes implicadas en cualquier proceso social concreto. Esto es muy fácil de decir, pero no es tan sencillo de practicar a no ser que exista una voluntad real y consciente de cambio.

Replantear nuestros modelos de desarrollo y de relación tienen en su base un componente cultural básico. Pasar del concepto “usuario”, como “sujeto objeto” de las políticas sociales, al de ciudadano, como “sujeto activo” protagonista en su desarrollo, requiere de una profunda reflexión educativa.

Por tanto, nos referimos al concepto de Educación como proceso; orientado al desarrollo pleno de la persona, de su autoestima, de su seguridad emocional, de su capacidad reflexiva y crítica, de sus motivaciones, de su capacidad para comunicarse con los otros,... Estos elementos, dinámicos, se configuran de forma permanente en las distintas actividades y relaciones que la persona va construyendo en su historia personal, y es por tanto en los sistemas concretos de actividad y de comunicación donde el ser humano se construye como sujeto.

Este enfoque educativo necesita incluir a las personas, de forma activa, en su desa-

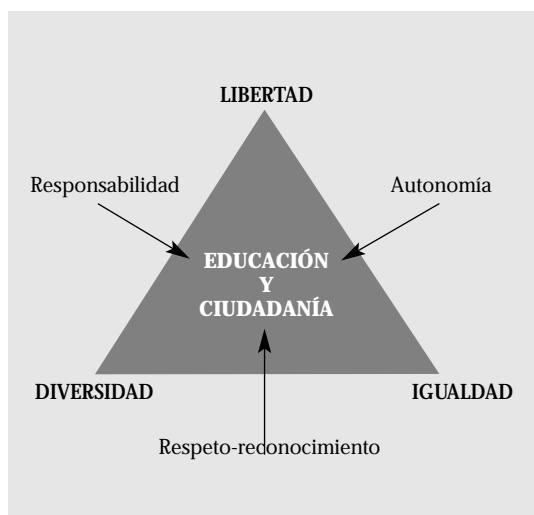
¹ Delors, Jacques y otros. La Educación encierra un tesoro. Centro UNESCO de Cataluña. Barcelona, 1996.

rollo personal y comunitario, promoviendo su capacidad de cambio, que a su vez se retroalimenta con la promoción de una actitud activa y participativa.

En nuestra opinión, es necesario prestar más atención a la innovación de políticas sociales, –con un enfoque relacional y educativo– como estrategia socializadora, con la finalidad de promover y facilitar, valores y actitudes ciudadanas que favorezcan e impulsen la autonomía, el desarrollo creativo y las singularidades dentro de la comunidad.

Autonomía, entendida como la capacidad de la persona para pensar y actuar libremente, de forma consciente y voluntaria, enfrentando sus objetivos y comunicándolos a los otros, asumiendo las consecuencias de sus actuaciones. La autonomía es una característica dinámica, que cambia de grado (puede aumentar o disminuir) en diferentes momentos y por diferentes motivos en la vida de una persona. Favorece la creencia en uno mismo, da seguridad y confianza en la propia capacidad de cambio.

El respeto y el reconocimiento como valores y prácticas necesarias en la comunicación y



la construcción conjunta. El respeto hacia el otro como sujeto con capacidad propositiva/constructiva. En muchas ocasiones el reconocimiento nos acerca a la comprensión, que por otro lado no debe confundirse con el estar de acuerdo o el compartir formas de hacer u opiniones.

La responsabilidad que para ser ejercida hay que ser consciente de que se tiene. En muchas ocasiones, somos más conscientes de la responsabilidad del otro y menos de la nuestra. Esto tiene que ver con que la responsabilidad del otro conlleva externalizar el problema y atribuir culpabilidades (cultura de la queja), mientras que la responsabilidad de uno necesita de la identificación de la propia capacidad de cambio y a la vez de la humildad necesaria para aceptar el error que pueda devengar su ejercicio.

Estos valores tienen una naturaleza relacional, se construyen y se desarrollan con la interacción con “el otro”, y es por tanto muy necesario que dicha interacción se dé desde el respeto, la escucha activa, y el reconocimiento.

“El sujeto va configurando su subjetividad sobre la base de aquello que necesita para individualizar su expresión y alcanzar sus objetivos. El medio no participativo, –sustitutivo de la responsabilidad individual–, no estimula el desarrollo de la personalidad sino que lo bloquea e induce pasividad, conformismo, reproducción e inseguridad. La creación de una atmósfera social participativa, pasa por la formación de ambientes institucionales también participativos en la familia, en las escuela, el centro laboral y todo tipo de organización e institución de cada sociedad concreta. La creación de una cultura participativa donde se respeta y estimula la comunicación, es la antítesis de la cultura de

*la conducta que durante tanto tiempo ha prevalecido.*²

En definitiva, hablamos de educación como proceso:

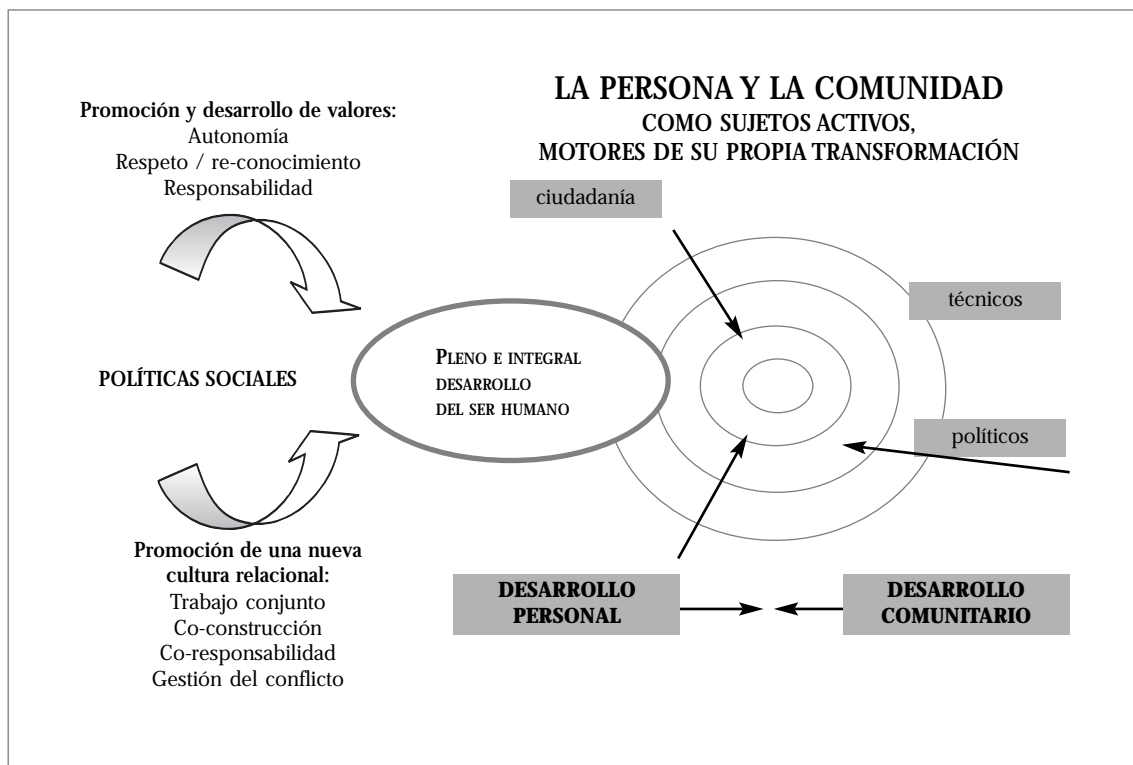
- Encaminado al desarrollo de la capacidad consciente, es decir de un conocimiento y búsqueda reflexiva de las cosas y fenómenos que nos suceden en la vida cotidiana, darnos cuenta de..., tener conciencia de...
- Enfocado al desarrollo emocional-afectivo del ser humano, a su autoestima y a su capacidad para vivir y convivir en armonía con uno mismo y con los otros. Aprender a ser más felices es una tarea educativa a la que tenemos que prestar más atención.
- Para promover la capacidad volitiva, es decir del desarrollo de la voluntad, para hacer en lo concreto aquello que deseamos y nos proponemos, cons-

cientemente, para construir desde un punto de partida. Voluntad como intención de cambio, que a su vez orienta la dirección del mismo.

Potenciar, desde el proceso educativo, el papel activo del sujeto en su autodeterminación para vivir plenamente su historia personal, desde la autonomía, el respeto y la responsabilidad, a través de un clima de confianza en las relaciones que se establecen, son un objetivo estratégico de la tarea educativa.

Creemos que en estos momentos es muy necesario reflexionar sobre el poder educativo y la gran oportunidad que de las Políticas Sociales nos ofrecen, para promover un tipo de desarrollo de las personas, acorde con nuestros tiempos.

La educación y el ser humano son el motor del cambio. Valores como la autonomía, la responsabilidad, el respeto y



² González Rey, Fernando (1995). Comunicación, Personalidad y Desarrollo. Ed. Pueblo y Educación.

reconocimiento del otro, son pilares de este desarrollo y están en la base de los procesos de cambio de una comunidad

3.2. Proceso educativo y trabajo conjunto

Sólo desde el desarrollo de una cultura relacional inclusiva y tolerante, que sea capaz de aprovechar el conflicto, para crecer y avanzar, intentando promover soluciones consensuadas, donde las distintas partes ganen, es posible construir dinámicas de trabajo compartido en un clima de confianza.

Trabajar conjuntamente implica reconocer los intereses y necesidades de los distintos actores, sin olvidar que cada uno tiene su rol en el proceso, con su pertinente tipo o nivel de autonomías y de responsabilidades. Para ello es necesario promover en primer lugar, la información y el conocimiento compartido, que permitan tener ideas precisas sobre las diversas necesidades de cada colectivo, a través de procesos de investigación participativa continuada. En segundo lugar, la colaboración conjunta en el diseño de objetivos y programas, donde es necesario saber utilizar los conocimientos técnicos, pero también la experiencia de la gente y su implicación. En tercer lugar, el seguimiento y la evaluación de los objetivos y programas acordados.

El trabajo conjunto necesita de las aportaciones de todos los participantes, por lo que es necesario saber respetar la participación de cada uno. A esto ayuda reconocer el origen de cada aportación, el rol del participante y la importancia de todos los saberes o conocimientos: técnicos, vivenciales, de gestión, organizativos, etc.

La tensión entre conflicto y consenso, son consustanciales al trabajo conjunto. La relación es un proceso dinámico, cons-

truido por sus participantes y por tanto estos tienen la responsabilidad y capacidad para transformarla y moldearla hacia el beneficio de todos.

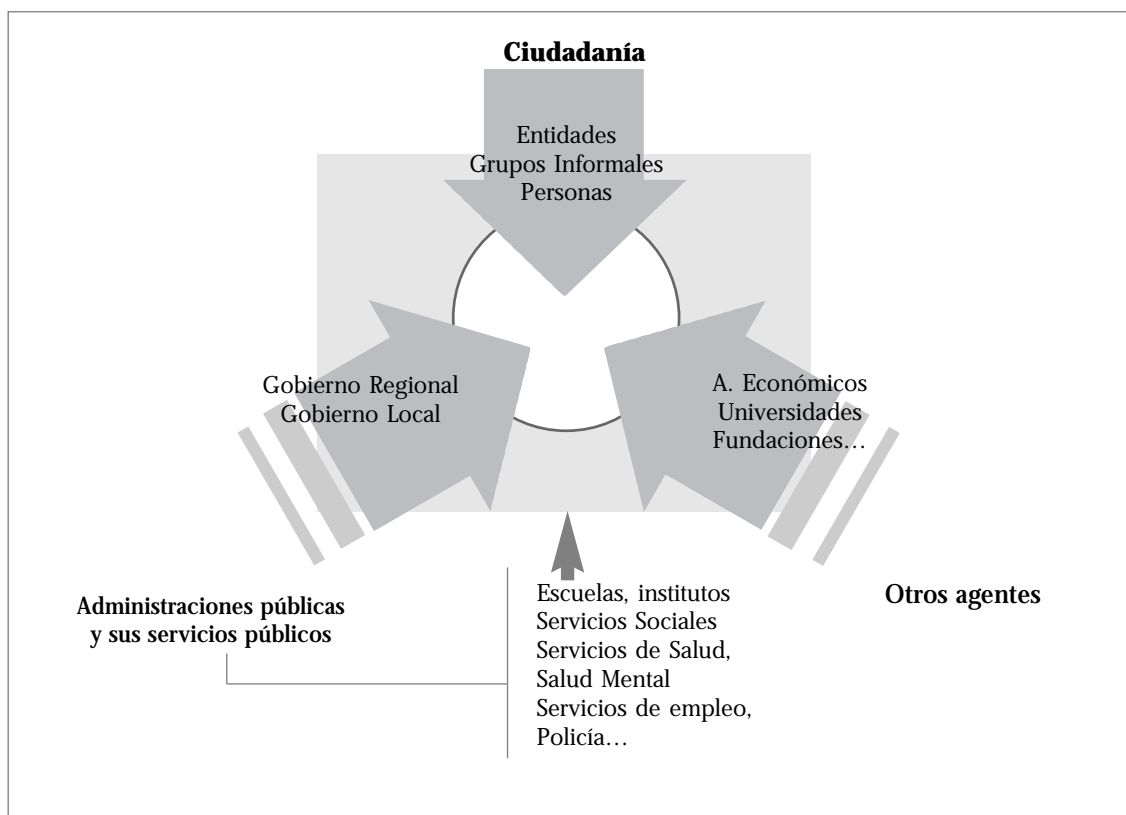
El trabajo conjunto permite obtener resultados compartidos y por lo tanto más duraderos, a la vez que en sí mismo constituye una forma de impulsar al sujeto activo, potenciar la autonomía y el reconocimiento del otro.

Todos los actores, cada uno desde su rol, pueden y deben aportar, una parte a la construcción del proceso. La transformación no será realmente comunitaria si no los incluye a todos. Esto no quiere decir que el proceso deba pararse para esperar la inclusión de alguno, sino que también dicha inclusión es un proceso. Pero, en todo caso, cualquier intervención social, desde la metodología que proponemos, debe incluir dichos actores, respetando sus ritmos y compatibilizando el proceso con sus velocidades.

4. Algunas reflexiones entorno a la situación de las personas mayores

Los mayores de hoy en día han vivido, en su devenir, este periodo histórico de profundos y cada vez más acelerados cambios, que han tenido lugar durante el siglo XX. Una de las etapas de la vida, como es la vejez, es un claro exponente de todas estas transformaciones, manifestándose en ella nuevos retos, nuevos problemas y nuevas oportunidades.

Muy pocas décadas atrás, una persona al cumplir poco más de sesenta años parecía que tenía pocas cosas más a hacer. La esperanza media de vida no daba para mucho más. Hoy en día muchos ciudadanos cumplen los 65 años y se jubilan de su actividad productiva gozando de gran



vitalidad y de buena salud, tanto física como mental. Gran parte de ellos se acercan casi hasta los ochenta años pudiendo disfrutar de altos niveles de autonomía personal.

Las reestructuraciones económicas que se han producido, desde los años 80 en nuestro estado, han jubilado de manera anticipada a miles de trabajadores, con a veces poco más de 50 años. El dejar de ser productivo, desde un punto de vista laboral, en la práctica se convierte en muchas ocasiones en no ser útil y reconocido socialmente desde distintos puntos de vista.

Queremos referirnos a dos cuestiones que creemos clave en la configuración de la situación actual de nuestros Mayores. *La autonomía personal*, muy vinculada a la calidad de vida y diferentes problemas de tipo socio-sanitario y económico, que van

apareciendo a partir de cierto momento en esta última etapa del ciclo vital, y el *reconocimiento social y comunitario* de las personas mayores, como ciudadanos que hacen o que pueden hacer grandes aportaciones a nuestra comunidad. Poner en juego todos los conocimientos, habilidades, experiencias, etc. que la gente ha acumulado a lo largo de la vida es una riqueza que colectivamente, como sociedad, valoramos y aprovechamos poco.

En torno a la *autonomía personal*, surgen nuevas realidades y necesidades a las que dar respuesta. La prolongación de la esperanza de vida y los cambios en la estructura familiar, han provocado transformaciones importantes en la forma de vivir este último periodo de la vida. Años atrás los mayores envejecían en familia. Uno se retiraba del sistema productivo e iba a vivir, por lo general, con alguno de sus hijos.

Pero actualmente, en nuestra sociedad, las formas y estructuras familiares han cambiado y se han diversificado. En lo que se refiere a los mayores se constata que en muchas ocasiones la familia no juega el papel de antaño, o por lo menos no lo hace de la misma manera. Por otra parte, los mismos mayores no quieren renunciar a toda la autonomía personal de la que puedan disponer, hasta que la salud se lo permita.

Desde las Administraciones públicas, con competencias para ello, tienen que desarrollarse políticas y destinar recursos, que faciliten y apoyen el mantenimiento de esa autonomía, con una calidad de vida digna.

En este sentido, en los últimos años han aparecido multitud de iniciativas y experiencias. Desde servicios de proximidad, para atender necesidades puntuales de atención a tareas del hogar o de la persona, hasta el diseño de viviendas, en las que se comparten servicios –de limpieza, alimentación...– con otras personas en situaciones parecidas y con niveles de autonomía aun considerables en áreas básicas de la vida cotidiana. El desarrollo de redes ciudadanas de apoyo y ayuda mutua, o también llamadas de buen vecindario, son otro tipo de iniciativas en este sentido.

El otro gran tema es el del *reconocimiento social* de nuestros mayores, por parte de la comunidad. Desde este punto de

vista el concepto fundamental es el de poner en valor y aprovechar todas las capacidades, conocimientos, experiencias e ilusiones que tienen nuestros mayores.

Una de las características, de nuestra sociedad actual, es la gran fragmentación en la que vivimos. A nivel generacional también se produce este fenómeno de aislamiento entre personas de distintas edades. En nuestra opinión una de las estrategias básicas es ponerlas en relación, favoreciendo y promoviendo intercambios de distintas naturalezas. En esta línea se están dando experiencias muy diversas, como pueden ser acercar a personas mayores a los centros educativos, para que de una manera sencilla, directa y vivencial, expliquen a los chavales, según su edad, diferentes experiencias (históricas, laborales, etc.) de las que ellos han sido protagonistas; desde cómo se construyó el barrio o la escuela donde están, cómo era la vida cotidiana en sus tiempos mozos, hasta contar cuentos e historias para los más pequeñitos, pueden ser ejemplos muy concretos.

Desde un punto de vista humano necesitamos formar parte de una comunidad, necesitamos que la vida, que nuestro tiempo, tenga “sentido”. La carencia de alguna de estas dos necesidades son causa de profundo malestar. La dignidad de la persona y el sentirse reconocido son dos elementos básicos para existir de una manera saludable.



Opiniones y Testimonios
Expresados por los participantes
Reflexiones que suscitan

*Dña. Josebe Alonso, Dña. Maite Arandia y Dña. Isabel Martínez **

1. Introducción	55
2. ¿Qué podemos decir de las Administraciones públicas?	55
3. ¿Nos es posible participar en la acción de las Administraciones públicas?	57
4. El aprendizaje de la participación para una acción consciente en la dinámica social	65

* Este relato jamás hubiera visto la luz sin la aportación, mediante la recogida de "notas de campo" en las distintas sesiones de las Jornadas así como sus opiniones, de los alumnos y alumnas de la Diplomatura de Educación Social de la Universidad del País Vasco, UPV/EHU. Son los siguientes: Asier Arcos, María Cabo, Ophélie Bénérâu, Iker Elejabarrieta, María Hernández, Paloma Mata, Mirian Mateo, Sarai Majado, Amalur Otxoa, Iñaki Peñafiel, Rebeca Pérez, Naiara Rodríguez, M^a Carmen Rodríguez, Itziar Sauto, M^a Jose Tavera.

1. Introducción

La preocupación por la participación en las distintas esferas de la sociedad ha sido un tema recurrente en todos los eventos organizados por la asociación Hartu-Emanak. Parece lógico pensar que las personas, también las mayores, queremos, en el fondo y en la forma, tomar parte y sentirnos parte de todas las dinámicas sociales en las que estamos envueltas. No queremos que nos traten como ignorantes, ni como ausentes, y mucho menos como meros objetos. Queremos ser interlocutores activos, con todo lo que ello implica. Además, tenemos conciencia de que no se nace sabiendo cómo resolver eso que llamamos “formar parte de una historia”, sino que lo hemos de ir aprendiendo, a medida que nos involucramos en situaciones en las que se nos permita pensar y, sobre todo, decidir sobre cuestiones que tienen implicaciones en el destino de nuestras vidas. En las últimas Jornadas que acabamos de celebrar, como no podía ser de otro modo, vuelve a emerger con viveza esa temática, vinculada en esta ocasión a

la relación entre la ciudadanía y las Administraciones. ¿Tenemos espacios de participación? ¿Qué tipo de relación mantiene la administración con la ciudadanía? ¿Hay cambios en la misma? ¿En qué medida estamos preparados y preparadas para afrontar la responsabilidad que comporta la participación? ¿Cómo podemos afrontarlo desde la perspectiva metodológica? Todos estos interrogantes, y algunos más, nos han ayudado en el proceso de reflexión que las personas asistentes a las Jornadas sobre “Ciudadanía y Administraciones públicas” han podido realizar. Fruto de ese esfuerzo de pensamiento colectivo son las ideas que conforman este documento. A ellas nos referimos a continuación.

2. ¿Qué podemos decir de las Administraciones públicas?

Para entrar en el entramado que el título de este apartado nos propone nos parece importante hacerlo mediante la respuesta a otros interrogantes: ¿La Administración es un servicio público?, ¿en qué medida

la administración es capaz de cubrir las necesidades que la ciudadanía le plantean? Y ¿de qué modo va realizando sus funciones?

Parece no haber duda alguna sobre que la administración está concebida como un servicio público. Como tampoco la hay sobre la necesidad de que ésta cambie y mejore en su ejercicio y en su relación con la ciudadanía. En todo caso, si algo se le pide a la Administración hoy es una actuación guiada por la exquisita transparencia. A fin de cuentas desde ella se gestionan los presupuestos y se toman decisiones sobre hacia dónde derivarlos y dónde no. Este proceso, aparentemente inocuo, tiene importantes consecuencias en el desarrollo ciudadano, en tanto que, en términos generales y sin concretar mucho más, la administración reparte y gestiona de un orden aproximado de 6500 programas anuales.

Cuando hablamos de la Administración tenemos la tendencia a percibirla como un bloque, con una actuación homogénea, casi siempre ligada con la lejanía del ciudadano, con una acción excesivamente burocratizada, con una estructura incomprensible, incluso para aquellas personas que están más vinculadas a ella. Sin embargo, parece que ésta ni ha sido siempre igual, ni sus actuaciones han estado guiadas por los mismos criterios, ni seguramente lo estarán en el futuro. La administración ha ido cambiando poco a poco, tal como lo está haciendo la sociedad en su conjunto. La presión externa y, suponemos que también las propias concepciones internas, la están conduciendo, no siempre al ritmo que quisiéramos, a una mejora en el servicio que ofrece a la ciudadanía, y a la agilización de sus procesos de respuesta. Tal y como señala la ponente, *por ejemplo, el silencio administrativo se usaba de forma negativa, si no*

te contestaban era que debías de cumplir pagando multas etc., habían rechazado tus reclamaciones etc., ahora funciona al revés. Si no te dicen lo que debes hacer dentro de un plazo, ya no tienes que pagar nada y es que han aceptado tus reclamaciones, solicitudes etc., por lo que se dan mucha más prisa para que no se les pase nada del plazo establecido, agilizando el servicio.

Desde el punto de vista conceptual, ese pequeño movimiento que observamos en la acción administrativa, coincide con otra tendencia general que se ha producido en el mundo social, también en el mundo científico y en el de la vida: la superación del modelo tecnicista y burocrático, para muchos reflejo del ser y estar “masculinos”, más propio de otros tiempos pasados. Este modelo y las actuaciones que del mismo se desprenden, han venido estando configurados como espacios de racionalidad durante mucho tiempo, pero en la actualidad no permiten dar respuesta a las verdaderas y cambiantes necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas de hoy, puesto que se asientan en ideas tales como la acción vertical, la concentración de los procesos de toma de decisiones en pocas manos, la relación comunicativa entre emisor-receptor, estar mediada por una encrucijada compleja de papeleo...

Hoy por hoy resulta imposible seguir manteniendo una maquinaria de estas características tan alejada de la ciudadanía y sus demandas. Tanto desde el mundo teórico de las Ciencias Sociales, como desde las actuaciones de la sociedad civil y desde la acción cotidiana en los hogares y en las calles, se observa un fuerte cambio en la concepción de la relación entre personas y entre estructuras. De ahí, que se nos hable del “giro dialógico” en todas las esferas de la realidad humana.

Evidentemente, la administración no puede escapar de esta tendencia. En este sentido, podemos hablar de la existencia de pequeños movimientos que nos permiten decir cosas tales como que apostamos *por una Administración que ponga el énfasis en el diálogo con los ciudadanos y ciudadanas, que articule espacios de debate con ellos y ellas, que adopte formas y valores tales como “la paciencia”, “lo relacional”, etc. y los ponga al servicio de una mayor “calidad” en su acción respecto a la ciudadanía.* Todo ello, nos pone en el camino de la construcción de un modelo más participativo, que acentúe la relación más dinámica y viva entre gobernantes-gobernados, que involucre a la ciudadanía en la detección, gestión y decisión sobre sus problemas y en la búsqueda conjunta de las soluciones a los mismos. Este cambio va a ir permitiendo, poco a poco, el paso de una concepción asistencialista caritativa a otra en la que cada persona va a poder optimizar su potencial de desarrollo al máximo. Este movimiento supone reconocer que vivimos en un mundo diverso y complejo, que reclama respuestas diferentes y creativas y que para su elaboración podemos contar con la riqueza de las aportaciones de la ciudadanía. Para ir avanzando en esta vía hay cuestiones básicas que tienen que mejorar en la gestión administrativa: la reducción de la burocracia, el acercamiento a la ciudadanía, permitiendo que ésta forme parte de su dinámica mediante el voto, las reclamaciones, las aportaciones...

Podemos decir, por tanto, que se está produciendo un cambio desde el eficientismo al diálogo: el paso de una Administración gestionada desde un modelo tecnocrático a otro de mayor cercanía con la ciudadanía, más participativo y dialógico. Se está, por tanto, intentando

superar el viejo modelo del “experto”, del técnico y del profesional que sabe, que decide, que considera que el “otro” no le puede aportar nada interesante para abrir paso real a una ciudadanía que contribuya a la construcción de las soluciones con todos y para todos.

3. ¿Nos es posible participar en la acción de las Administraciones públicas?

A pesar del pequeño giro que está dando la Administración, aún se nos antoja un tanto difícil y complicado penetrar, desde la igualdad, en su maquinaria y en su proceso de toma de decisiones sobre lo público.

Resulta casi imposible que los ciudadanos y ciudadanas controlemos ese instrumento y sus acciones. Quizás las formas organizadas como las asociaciones pueden intentar hacer un seguimiento y supervisar más lo que ocurre dentro de la gestión pública, consiguiendo acceder a alguna línea de un programa. Desde el plano individual, sólo parece que nos queda el voto en cuanto herramienta que nos permite expresar nuestro acuerdo o desacuerdo con el modo en que la Administración gasta el dinero, pero, también en este caso, resulta un tanto difícil intervenir porque estamos acostumbrados a votar a un partido determinado, sea cual sea su política administrativa. De ahí las dificultades para opinar y debatir sobre el reparto presupuestario que es, a fin de cuentas, el “*abc*” de toda política administrativa.

De todos modos, la situación no es igual en todos los municipios por lo que debemos de matizar un poco. En términos generales podemos decir que los presupuestos generales son bastante inamovi-

bles. Sin embargo, en el área local contamos con experiencias de movilización de sus presupuestos. En este sentido la ponente apostilla diciendo: *No, en un municipio pequeño, esto es muy fácil y además es lo ideal. Con presupuestos tan grandes es imposible, ni siquiera los concejales los leen enteros; cada uno lee una parte porque son muy extensos, así que es muy difícil que nos enteremos los ciudadanos.*

Lo dicho hasta el momento puede crear nos una extraña sensación de frustración, pero hemos de tener en cuenta que estamos en un proceso continuo, que poco a poco se puede conseguir una mayor aproximación de la Administración a la ciudadanía, que cambiar es muy difícil pero nunca imposible y, en fin, que dentro de ese movimiento están las estructuras y estamos las personas: unas habrán de modificar sus cánones de relación flexibilizando en las formas y en los métodos, y otras habremos de ir asumiendo un papel cada vez más activo sintiéndonos también responsables de la proyección administrativa. En todo caso, debemos ser conscientes de que éste tiene que ser y será un proceso lento, es más, muy lento, en el que no podemos pretender buscar soluciones en bloque a todos los problemas que observamos en la relación entre la administración y la ciudadanía, pretendiendo conseguir el todo. Pero si mantenemos la idea de que todos los procesos son continuos y a largo plazo, y que la lucha y la acción ha de ser permanente, poco a poco podremos ir entrando en los medios locales y acercando la Administración a todos nosotros. Sólo nos queda no perder las ganas de seguir trabajando para ello.

De todos modos, hemos de detenernos un poco más en este punto dado que levanta sentimientos de crispación, de

frustración entre las personas. En él se entremezclan cuestiones distintas aunque entre sí muy relacionadas: democracia representativa o participativa, la intervención política, la ciudadanía y sus posibilidades reales de participación, los espacios donde participar en lo público, las posibilidades reales de cambio en la acción de los partidos, los modos de mayor o menor control interno de las actuaciones políticas...

En un primer acercamiento a estos términos, encontramos por un lado, que la democracia representativa deja poco espacio para la participación de la ciudadanía al reducir ésta a la emisión de su voto en las distintas convocatorias electorales. Es la participación reducida a un pequeño papel. Resulta difícil valorar y poner en entredicho una determinada actuación en política administrativa cuando sólo podemos hacerlo mediante el “no”, el “sí” y la “abstención” en un determinado momento, siendo además una decisión global respecto de una política general. En este sentido, entre los concurrentes se aprecia una desilusión y desconfianza sobre las razones que mueven a los políticos a estar ahí. Se dice expresamente que: *deja mucho que desear lo que hacen. Los políticos están pendientes de coger el poder y de mantenerse en él; además, casi todo movimiento ciudadano se rompe en cuanto va de la mano de partidos y sindicatos. Aunque, también, en honor a la verdad los políticos quizás actúan así porque nosotros se lo estamos permitiendo, al no actuar nosotros y quedarnos un poco quietos.*

En todo caso, y a pesar de reconocer la insuficiencia de esta forma de participación de la ciudadanía, también debemos reconocer que en nuestro entorno su aparición ha sido muy tardía en relación a otros contextos cercanos geográficamente.

te, de modo que aunque ha habido una evolución desde hace veinte años, aún debe pasar el tiempo para que la ciudadanía se incorpore con normalidad al ejercicio de acciones participativas, que en gran parte estaban prohibidas por regímenes no democráticos.

En relación a esta cuestión, es muy interesante señalar varias observaciones de los participantes de las Jornadas sobre

sociales sin dirección, y disminuyendo su acción y, por tanto, la participación. Además, la lista de tareas urgentes a emprender que había encima de la mesa de los ayuntamientos, lleva a éstos a dejar de lado el tema de la participación ciudadana y a “los nuevos profesionales de la política” a actuar encerrados en sus despachos, olvidándose precisamente de hacer política junto a todos nosotros.



Los asistentes participan activamente en los debates.

algunos de los efectos negativos que para la participación ciudadana ha tenido la institucionalización de la democracia. Así, se dice que la llegada de la democracia, en los 70, provoca una especie de desaparición de los movimientos sociales y con ello la participación se va diluyendo, como consecuencia de que muchos de los líderes de esos movimientos comienzan a tener un papel activo en los ayuntamientos, dejando a los movimientos

Este proceso de desmovilización se ha producido en todos los países, no es genuino del nuestro, sino que constituye una fase que como tal hay que cerrarla, sobre todo al observar el cambio de las circunstancias sociales que no hacen más que obligar a dirigir los esfuerzos en una dirección opuesta. Una participante señala al respecto lo siguiente: *al inicio de la democracia todos los movimientos quedaron subsumidos e institucionalizados en*

los actuales Consejos de Distrito, perdieron su vivacidad al ser suplidos por los representantes de los diferentes partidos políticos. En dichos consejos los vecinos tienen voz pero no voto. Pero ya hemos visto que eso es insuficiente porque al estar los políticos muy condicionados por las directrices de sus partidos, su voto en cada ocasión depende más de quién plantea las cuestiones y de qué partido es, que de la bondad de su propuesta.

En este proceso, poco a poco se va generando de modo paralelo una “desconfianza mutua” entre administradores y administrados, en tanto que los primeros no tienen asegurados los votos de los segundos para su continuidad en el cargo, y a su vez los segundos no siempre reciben de los primeros las prometidas soluciones a sus problemas. Desconfianza que debe ser reconstruida entre todos fijando el para qué de las actuaciones y el cómo de los procedimientos, en base a la convicción de que la gente “sabe lo que quiere”.

Por otro lado, están los políticos, sus actuaciones y modos de entender su función social. Normalmente cuando emitimos nuestros votos les otorgamos, casi sin reservas, la potestad de decidir. Ellos, aparentemente al menos, son los expertos. Es más, se han considerado en gran medida como tales, y esto nos ha distanciado a unos de otros. Pero, hemos de asumir de una “santa vez” que los cambios son cosa de todos, que todos tenemos el deber de recoger los “balones” que nos echan los otros, sin acritud y con espíritu de mejora y de interrelación. Necesitamos realmente una mayor implicación de todos los agentes sociales en la vida política, y de una acción de tipo comunitario, en pro del desarrollo humano y social, que puede traducirse en cada caso concreto, tal como p.e. en el de la institución escolar, en la existencia de una

estrecha relación entre el profesorado, las familias, el alumnado, el personal no docente y otros agentes sociales vinculados a la escuela, que conjuntamente participan en la toma de decisiones sobre el proyecto del centro y la marcha del día a día de lo que en él ocurre. De este modo se garantiza una intervención integral y coherente, que supere las actuaciones partidistas e individuales, propias de una sociedad excluyente.

Así pues, la ciudadanía, aparte de asumir nuestra responsabilidad como agentes, habremos de ir restableciendo la confianza en la vida política. Ésta se genera por la claridad, honestidad y por un proceso de maduración conjunto. No nos queda más remedio que superar la desconfianza mutua que sentimos entre administradores y administrados. El único modo de conseguirlo es mediante la coherencia y transparencia en la actuación por parte de todos: partidos políticos, instituciones, movimientos sociales y ciudadanía de a pie. Es todo un proceso y un camino donde habremos de reflexionar y responder a algunas cuestiones: ¿Cómo generar esos valores de lo comunitario y esa vocación de comunidad? ¿De qué modo podemos ir impulsando la cultura participativa? ¿Qué espacios y situaciones de diálogo con los políticos vamos consolidando? ¿Qué debemos ir haciendo por nuestra sociedad? Más concretamente, ¿Qué voy haciendo y en qué contribuyo por el barrio, país... por el cambio? ¿qué hago y cómo participo en mis pequeños espacios del día a día? Casi nada por pensar y por construir.

Ahora bien, partimos de la premisa de que la sociedad es madura y de que tiene potencial para enrolarse en ese barco. Aún así, va a ser necesario crear muchos espacios de diálogo con un sentido, un por qué y un para qué, fijar los términos

del debate, para que no entendamos que dialogar y “formar parte de” es hablar por hablar. Hablar si, pero para entender, para reconocernos, para buscar soluciones a los complejos problemas y retos que nos plantea la sociedad actual, para conseguir avances y para obtener resultados. Es una tarea difícil que llevará tiempo su construcción, pero no imposible. Para ello, va a ser muy importante cambiar la mentalidad social, variar nuestro pensamiento para que podamos apoyar con nuestra participación cambios sociales y políticos.

En todo este devenir la creación de un proceso participativo es el real protagonista, y no de los resultados. Un proceso con un horizonte bastante claro: la democratización de la Administración pública, meta que en todo caso podremos ver sólo a largo plazo y que resulta especialmente difícil por nuestra inexperiencia en este campo. En este sentido un participante apunta que *en nuestro país no tenemos cultura democrática, que hay que partir de la sociedad y trabajar este tema en nosotros y en la clase política. Aunque con el clientelismo político que hay en los partidos ¿hasta que punto podemos? ¿cómo recuperar los valores democráticos para toda la sociedad?*

En definitiva, ir avanzando en la realización de ese proceso, en el que el diálogo va a tener un papel central, significa ir profundizando en el auténtico sentido de una democracia que cuenta con la participación activa de sus miembros. Para ello, hemos de organizarnos y crear órganos de presión de la ciudadanía, así como trabajar desde redes interconectadas que actúen de modo convergente. Hemos, pues, de superar la fase del lamento y de la queja para pasar a una acción concreta, con sentido y con vocación de aportar soluciones a los temas que nos atañen. Es

el único modo de ir contribuyendo poco a poco al cambio social. Nos exige superar ese viejo pensamiento que tanto nos acecha de que la sociedad ya está montada y de que poco podemos hacer por lo que a cambios sociales se refiere. También, hemos de superar actitudes acomodaticias, poco generosas con “los otros y su contexto”. Ya vemos que no estamos ante una tarea sencilla, que nos encontramos con distintos tipos de resistencias, pero también con convicciones y con argumentos como para reclamar nuestro sitio en los procesos de decisión social.

A pesar de todo este capítulo de buenas intenciones no somos ingenuos. Observamos muchas fuentes y actuaciones desmovilizadoras contra las que hay que hacerse el fuerte. Uno de esos grandes poderes es el de los medios de comunicación que no hacen más que blanquear el pensamiento a la población, llenando de enorme vacío las mentes y los corazones. Bajo el amparo de la economía, su beneplácito y su control por el sistema político parecen actuar a favor de la pasividad, del “encefalograma plano” y del individualismo, no sirviendo de herramienta a los movimientos sociales sino siendo la mayor barrera para su desarrollo. Algo habremos de hacer al respecto desde la acción cotidiana.

A lo largo de las Jornadas también se pusieron de manifiesto otros ejemplos de situaciones cotidianas en las que se recortan las posibilidades de participación ciudadana. Entre otras encontramos la experiencia contada por un participante quien nos dice que: *en Bienestar Social en una ciudad X, se ha eliminado la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones, sustituyendo a los ciudadanos de pie de calle, por el artículo treinta y tres, por diversos técnicos de empresas que*

trabajan para ese ayuntamiento, sustituyendo los procesos movilizados por los técnicos del conocimiento. Otro ejemplo en torno al tema lo encontramos en el caso de la privatización de los servicios dentro de la Administración, a partir de la cuál y mediante su concesión a las empresas privadas, ésta hace una clara apuesta economicista, independiente de que ésta no conlleve una mejora de la atención al ciudadano. En relación a esta cuestión, se puso de manifiesto

de participación lanzadas en ciertos casos desde las administraciones que nos pueden llevar a caer en una especie de “estafa democrática”, que se produce cuando se procuran espacios de aparente opinión de los ciudadanos y ciudadanas en relación con asuntos sobre los que de antemano nuestros administradores tienen tomadas sus decisiones, de forma independiente al debate social que sobre esa cuestión pudiera darse. Como bien puntualiza un participante: *algunos de*



Los “diálogos de pasillo” son parte de la riqueza de las Jornadas.

to la necesidad de ser conscientes, de que hay algunos servicios a los ciudadanos que en ningún caso se pueden dejar en manos de la empresa privada, como por ejemplo en el caso concreto de algunos planes de jubilación diferenciales para hombres y mujeres que se están haciendo, a partir de la constatación del mayor índice de longevidad de estas últimas.

Una nueva fuente desmovilizadora la encontramos en algunas “falsas” propues-

esos planes transversales y programas, que en principio se presentan abiertos a la participación de los ciudadanos, no han hecho más que “disfrazar” y perjudicar la verdadera participación de cada ciudadano y ciudadana en los asuntos públicos, pidiendo la voz para a posteriori tomar las decisiones a espaldas de la misma.

En numerosas ocasiones, se esgrime por parte de la administración la falta de tiem-

po como argumento para justificar la falta de participación ciudadana en las tomas de decisión sobre los asuntos públicos en aras de una mayor agilidad en las soluciones a sus problemas. Cuando en realidad además de al tiempo habremos de atender a la calidad de las actuaciones y a la mejora de los servicios. En este sentido se constata que cuanto mayor cercanía exista entre la Administración y la ciudadanía, mejor gestión se conseguirá en las redes de búsqueda de respuestas a las necesidades de todos nosotros.

Con todo nos atrevemos a decir que en esta tarea de nuevo que el diálogo se nos impone como una realidad social, no sólo desde el ámbito discursivo sino desde su proyección en actuaciones relacionadas con lo público. No nos queda más remedio que trabajar para superar el abismo de lo distante y de la verticalidad en las formas. Pero ¿cómo hacerlo? ¿cómo articular la igualdad con la diferencia, incorporando la riqueza de la diversidad sin caer en la tentación de la homogeneización, que ahorra tiempo y esfuerzo en el tratamiento de los problemas?

Evidentemente, no contamos con recetas cerradas y certeras sino con algunas ideas, experiencias, convicciones y principios que nos pueden ofrecer algunas pistas a la hora de articular nuestra acción. En primer lugar, habremos de exigir nuestra participación “codo a codo” con la Administración, superando aquellas formas democráticas simplemente representativas. En este sentido, y como casi todos los aprendizajes valiosos, el de la participación de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración requiere de tiempo y de experimentación. Construir una nueva ciudadanía exige plantearnos nuevas formas de participación que nos exigen nuevas maneras de hacer las cosas para que *a modo de un suave “sirimiri”*

vaya calando en cada persona. También de diálogo, y éste no puede darse de cualquier modo, sino que exige tener en cuenta algunas reglas y llegar a consensos. En él no vale todo.

Para terminar vamos a hacerlo volviendo al interrogante inicial del apartado donde se nos plantea si nos es posible participar en la acción de la Administración y resolverla simplemente apostillando que hoy por hoy podemos decir un “sí” pero con la boca muy pequeña. A pesar del movimiento dialógico que observamos en la realidad social aún tenemos un largo camino que realizar para impulsar entre muy diversos agentes un cambio cultural en los modos relacionales entre la Administración y la ciudadanía. También, en el mejor asentamiento de un tipo de conciencia corresponsable del que aún estamos un poco alejados. Es un largo proceso de aprendizaje social y de profundización en las raíces del hacer democrático que habremos de emprender.

Dentro de este entramado, podemos decir alguna cosa más concreta sobre lo que está ocurriendo con la participación de las personas mayores en el ámbito de la Administración. Y, también, sobre cómo se perciben las personas mayores en relación con esta temática.

Hasta hace poco tiempo las personas mayores han sido invisibles para la Administración, eran personas ausentes, desaparecidas del espectro social. En la actualidad, se les hacen visibles en tanto que pueden ser personas muy activas económica, cultural e intelectualmente. La Administración comienza a percibirles como elementos en torno a los cuáles encontramos *posibles yacimientos de ocupación, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de responder a su mayor esperanza de vida y sobre todo a la*

dependencia provocada por ese alargamiento de la vida. Pero, aún falta que la Administración y las instituciones públicas vean la capacidad que tienen las personas mayores para ofrecer además de recibir, siempre desde esa idea de que *“vivir es convivir”*. De modo que aunque la visibilidad de las personas mayores ya es un primer paso importante para avanzar hacia el desarrollo de toda su potencialidad y capital cultural, necesitan cierto tipo de apoyos para desempeñar ese importante papel que sólo ellas tienen en el aporte experiencial.

En otro orden de cosas, pero dentro del tema de las relaciones de los mayores y la administración, queremos subrayar una temática importante a desvelar por el calado que tiene, que debería ser constitutiva de atención prioritaria: el maltrato a las personas mayores y el “sentido de carga” que a este colectivo se le adjudica, en el marco de una sociedad como la actual en la que la juventud y las cualidades que a ella se asocian son altamente valoradas: belleza, velocidad, salud, poder, etc. Cuando antaño lo eran algunas otras más propias de las generaciones mayores tales como: la experiencia, la paciencia, el respeto, las buenas formas, el relativismo de las cuestiones, etc.

En todo caso, para poder mantenerse activos y participar se han de superar no sólo las barreras sociales sino también las que personalmente construimos sobre nosotros, en este caso el propio colectivo de personas mayores sobre sí mismo. Cierta tipo de experiencias pasadas en muchos órdenes de la vida les han llevado a apropiarse de ese canon judeo-cristiano de que “hay que aguantar” y de que “ya se sabe que las cosas son así”, tragando desde ese conformismo aprendido todo lo que les va cayendo. Unido a ello, también, suele aparecer, en este colectivo, un

cierto sentimiento de que no tienen nada que aportar y de que muchos de los espacios públicos de decisión sólo les compete a personas técnicas, muy formadas académicamente y a expertos en la materia. Estos pensamientos extremadamente paralizantes, conducen a las personas mayores a formas de pasividad nada deseables y a la sociedad a perder su caudal de sabiduría conseguida a fuerza de batallar a lo largo de la existencia. Necesitamos darle la vuelta a todo esto: lo negro convertirlo en blanco y lo verde en rojo. Pero no es una cuestión que competa exclusivamente al colectivo de las personas mayores, sino que en esa transformación cromática estamos todos: jóvenes, medianos y mayores; ciudadanía, políticos y Administración... Todos tomando conciencia de la necesidad y de los beneficios del trabajo conjunto.

Todavía hay mucho que hacer: avanzar de la visibilidad del colectivo a la creación de espacios de participación que no estén pensados como meros apéndices en los que trabajan muchos expertos y especialistas con un lenguaje muy profesional, sino como estructuras pensadas desde su composición, funcionamiento, etc. para provocar una acción realmente colectiva. Un ejemplo de lo que estamos comentando lo encontramos en los distritos de Barcelona donde han creado un espacio de participación para los mayores que son los Consejos de Distrito, y sobre los que se apunta: *se convierten en espacios en los que los participantes son casi profesionales, no queda al alcance de cualquiera. Además no está muy claro para que sirven, con consultivos. En la práctica son muy formales y rituales. Hay que intentar redefinir su papel, ya que su objetivo original no se está cumpliendo. El mayor fallo que tienen es que están aparte de la Administración, no se incluyen*

dentro del engranaje, y de esta forma no sirven para nada, lo necesario es estar dentro, hacer que gire la rueda. y que por eso es muy importante generar participación para “dar voz a los que no la tienen”: inmigrantes, mujeres, y otras personas excluidas por distintos motivos, así como que se establezcan mecanismos que aseguren su participación.

4. El aprendizaje de la participación para una acción consciente en la dinámica social

Tenemos cierta costumbre de hablar de participación como algo que nos viene dado, con lo que naces, como si estuviera ya impreso en tu código genético sin percatarnos que, en la realidad, es un aprendizaje que hacemos a lo largo de la vida a fuerza de pensar, debatir, en fin, estar activo respecto a los asuntos que nos afectan directa o indirectamente. Por tanto, como muchos otros aprendizajes conseguidos, también éste se construye y se hace aprendiendo, experimentando, metiéndonos en procesos, confundiéndonos y alcanzando logros con ellos.

En la memoria histórica de las personas mayores encontramos una imagen clara y nítida de ese aprendizaje, a partir del recuerdo de las dinámicas participativas en las que algunos se involucraban a propósito de las acciones vecinales y de ciertos movimientos sociales, en tiempos difíciles. En esta dirección se dice: *Una persona habló de su experiencia en Asociaciones y movimientos de barrio durante los años del franquismo y posteriores, la fuerza que éstos tenían para la dinamización de la vida social en cada barrio.* La huella de aquellos momentos está repleta de un sentimiento de horizontalidad y de acción colectiva en cuanto ingredientes de las

acciones participativas. De ahí, que mantengan una crítica bastante fuerte a lo que observan en la actualidad y al modo en que hoy entendemos o no la participación. Es expresiva la siguiente intervención: *Un señor habla de su experiencia durante el franquismo en un movimiento ciudadano y habló de que, aunque se ha avanzado mucho desde aquella época, aún queda mucho que hacer y que hoy tenemos una democracia participativa “sólo de voto”, una falsa participación ciudadana, sin confianza en los políticos, sin apertura a las bases y con un verticalismo de los partidos políticos.*

A pesar de la constatación de una cierta memoria histórica de la participación los asistentes a las Jornadas también se percatan de la existencia de un problema educativo que hay que resolver de algún modo: la falta de rodaje participativo y por tanto del aprendizaje necesario para desenvolvemos con soltura en lo tocante a la participación. Educar para la participación se nos presenta como un horizonte claro al que apuntar dado que nos garantiza la profundidad y consistencia en nuestro avance democrático. Para ello es importante contar con experiencias y personas que han ido acumulando enorme conocimiento sobre sus actuaciones en el ámbito social. Se dice: *no se nos ha educado en y para la participación. Por ello cuando algunas personas nos jubilamos dejamos los demás espacios sociales de acción, y lo más grave es que la mayor parte del colectivo de mayores no son conscientes de la importancia que tiene su experiencia acumulada en el campo de la participación en los distintos ámbitos de la vida (vecinos, en el trabajo, en la resolución de conflictos sociales, etc.).*

En este sentido, se percibe la necesidad de un cambio cultural dirigido a la recuperación del valor de los mayores en rela-

ción a su conocimiento de ciertas formas de participación y del capital cultural por ellos acumulado sobre esas formas a lo largo de toda la vida, como un rico material a utilizar en la tarea educativa que sobre la participación tenemos por delante la ciudadanía.

Parece cierta la afirmación de que necesitamos mayor formación en lo relativo a la participación. Pero, no deja de ser también cierto que socialmente se nos ponen diversas barreras que nos impiden o nos hacen difícil nuestra participación en los asuntos de lo público. ¿Cuáles son algunas de las barreras que se mencionan? Sólo con el ánimo de mostrar alguna de ellas señalaremos las siguientes:

- Escasas condiciones y oportunidades para la participación de la ciudadanía a la hora de decidir cuestiones de tanta envergadura para Euskadi como por ejemplo entre otras: planes de Ordenación, tren de alta velocidad, autovía...
- Las TIC y los foros virtuales se abren a la gente para cuestiones menores (p.e.: carteles de las fiestas del pueblo), pero no para participar en las decisiones importantes (p.e.: participar en la elaboración de los presupuestos).
- Cada vez hay más normativas que neutralizan la participación de los ciudadanos y ciudadanas: *“todos tenemos que tener ocho carnets para poder participar en distintos espacios de nuestra vida social”*.

Esta pequeña muestra hace patente la necesidad de un cambio cultural muy fuerte y de sensibilidad dentro de las Administraciones públicas. Alcanzar esa conciencia del colectivo como fuerza para

el pensamiento social y para las tomas de decisiones que nos afectan. Eso exige superar la visión profesionalista, tecnicista y vertical en la que aún está bastante anclada la Administración. Y se indican diversos espacios en los que la ciudadanía debe participar *sine qua non*. Son:

- El modelo económico del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca
- Un mayor debate social para que los ciudadanos y ciudadanas tengan capacidad de decisión a través de los Ayuntamientos.
- En los problemas de competencias y tomas de decisión entre Diputación y Ayuntamientos...

Podemos decir, por tanto, que el aprendizaje de la participación nos compete a todos: Ciudadanía y Administración. Hacerlo nos sitúa ante una perspectiva diferente de lo que somos, de nuestro potencial y su aprovechamiento, de la mejora global... Probablemente, ese aprendizaje nos conduzca a unos y otros a pensar que es necesario cambiar ciertas estructuras administrativas así como procedimientos en su relación con la ciudadanía para que permitan abrir e incorporar las voces, aún silenciadas, de los ciudadanos y ciudadanas. Con ello no queremos decir que los técnicos tengan que desaparecer, sólo que han de modificar su “estar” dentro de la Administración y su relación con la ciudadanía, tal y como se apunta en el siguiente párrafo: *La figura del técnico debe ser la de dinamizador de los agentes sociales, debe servir de puente entre la administración y la ciudadanía, ya que es una figura que conoce el tema y trabaja para que los ciudadanos participen, necesita la ayuda de los ciudadanos.*

En este sentido, los y las profesionales también han de aprender ciertas cuestiones

para realizar otro tipo de funciones: crear relaciones, ganar la confianza e impulsarla, solucionar conflictos, impulsar esta cultura de la participación... En fin, unos y otros estamos metidos en el “mismo ajo”, comprometidos con la misma tarea, y debemos confiar y apoyarnos en el largo y complejo camino del cambio de la sociedad y de su funcionamiento.

Pero, ¿cómo hacer realidad el avance en la cultura participativa dentro de las Administraciones por parte de las perso-

dad. Hay que verles con presencia, con existencia y entrar en una relación con ellos basada en altas expectativas: tienen un gran caudal de riqueza experiencial que pueden aportar a toda la sociedad *y, de modo especial, a los niños y niñas y a los jóvenes porque han visto cómo ha ido cambiando el mundo, cómo era antes, qué había y qué no... etc.*

En segundo término hay que mantener cierto tipo de principios de acción para que garanticen la puesta en marcha de



Jose Luis Sabas, Concejal de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Bilbao, durante la clausura de las Jornadas.

nas mayores? ¿Es cuestión de principios de acción? ¿de una metodología que lo permita? En definitiva, ¿qué hemos de ir haciendo?

Lo primero que debemos cambiar es la forma en que se trata a los mayores, puesto que lo importante no es la edad que se tenga sino el papel a desempeñar dentro de las distintas esferas de la socie-

estrategias y de estructuras: el diálogo, la horizontalidad, la articulación de relaciones de “tú a tú”, la igualdad en la diferencia, generar dinámicas colectivas de pequeños grupos de pensamiento y de acción para que todas las personas sean escuchadas y su riqueza incorporada, controlar los tiempos para no cansar a las personas, buscando horarios convenien-

tes e intentando construir redes de trabajo y participación ciudadana.

En tercer lugar, hemos de dotarnos de un método, de un modo de proceder que garantice la presencia constante y coherente de esos principios. Respecto a este punto nos encontramos ante dos posibilidades metodológicas:

- a. Metodología de Síntesis † Es la que más se utiliza. Tiene un objetivo previo, principio y fin. Consiste en que se pide la colaboración concreta ante un hecho puntual de interés público, se llama a las personas, se opina mínimamente y debate sobre la cuestión, que está previamente diseñada por expertos y expuesta por ello, las personas terminan votando a favor o en contra de lo presentado haciendo viable el proceso de toma las decisiones posterior. Comienza y acaba así la relación entre Administración y ciudadanía.
- b. Metodología de Procesos † Es más larga en el tiempo. Requiere un trabajo de día a día en el que entre todos, administradores y administrados, se construye el diseño y la puesta en marcha de los planes (generalmente de carácter global y/o territorial) a través de asambleas u otras formas de autoorganización.

Finalmente, hemos de contar en los territorios con profesionales que se dediquen a impulsar procesos de esta naturaleza, desarrollando funciones tales como:

- Crear relaciones y poner en contacto a las personas.
- Impulsar procesos para consolidar una cultura participativa.
- Poner los problemas encima de la mesa.

- Trabajar el conflicto en base a las ideas de que “todos podemos ganar” y “todos podemos crear”.
- Crear relaciones y procesos de “confianza”, en el debate y la discusión, en el rendimiento de cuentas, etc.
- Implicar a la gente del barrio y de fuera, a las instituciones, etc.
- Partir de la idea de que “todos tenemos que cambiar”: pasar del egocentrismo al respeto y el valor del otro, de la prepotencia a la escucha del otro. Esto en principio es costoso, en tanto se trata de buscar soluciones distintas entre todos, prestar más atención a las estructuras, incluso a las físicas, a los espacios, unir cognición y emoción.

Si se van creando espacios públicos pensados procedimentalmente con los supuestos que hemos enunciado se avanzará en la delegación y asunción de responsabilidades, en el aumento de los niveles de autonomía, en el reconocimiento de “los otros”... Pero, para todo ello, necesitamos crear dinámicas que busquen el contacto “piel con piel”, es decir, que busquen saber dónde está la gente y preguntarla: ¿qué quieres? Esto es, dinámicas que garanticen la existencia de “muchas personas entregando poquito y no, al revés, pocos entregando mucho”, en lugares donde todas las personas puedan hablar, decir y decidir. Porque participar no sólo implica la palabra sino la capacidad y oportunidad de tomar decisiones. Enraizar, en fin, un tipo de cultura, de modos de hacer en lo social donde sea importante el sentimiento, el pensamiento y la reflexión de todos nosotros.

Para finalizar este documento, testimonio de muchas personas, nada mejor que

unas palabras de Eduardo Galeano, extraídas del “Libro de los abrazos”¹, que expresan con gran belleza la fuerza que tiene el pensamiento humano para la construcción del espacio público: *Cuando es verdadera, cuando nace de la necesidad de decir, a la voz humana no hay*

quien la pare. Si le niegan la boca, ella habla por las manos, o por los ojos, o por los poros, o por donde sea. Porque todos, todos, tenemos algo que decir a los demás, alguna cosa que merece ser por los demás celebrada o perdonada.

¹ GALEANO, E. (1989). *El libro de los abrazos*. Madrid: Siglo XXI

