

Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local

Propuestas para una gestión participativa y eficiente de lo público

Tomás Alberich

1. ¿Privatizar o hacer eficiente lo público?

EL MODELO BUROCRÁTICO

El modelo burocrático de gestión se caracteriza por no estimular los cambios. Al contrario, prima la idea de que las cosas se hacen bien cuando se hacen igual que siempre y no hay «problemas». Las propuestas de mejorar la gestión y hacerla más eficaz y/o eficiente pueden implicar la introducción de cambios y, por tanto, la posibilidad de que haya problemas internos (cambios en la estructura de mando, en los papeles y funciones a desempeñar, conflictos personales, ...).

El modelo burocrático de gestión también se caracteriza por tener una estructura de mando piramidal, clara y disciplinada: cada trabajador tiene teóricamente muy bien definidas sus competencias, funciones y responsabilidades y, en cualquier caso y circunstancia, debe seguir la cadena de mando. Las posibles quejas o reclamaciones también tienen definidas su tramitación orgánica.

Este modelo es típico de las administraciones públicas pero también se da (o se ha dado) en las privadas, especialmente en las grandes empresas, y de una forma más clara en las grandes corporaciones que operan en el mercado en régimen de monopolio u oligopolio, en los grandes bancos, etc.

A pesar de que las administraciones públicas parecen querer copiar los modelos de gestión privados, *las diferencias entre ambos modelos de administración aumentan por otros motivos.*

En las empresas privadas existe, cada vez con mayor frecuencia:

- menor estabilidad en el trabajo y más facilidad en el despido,
- disminución real del salario (para la mayoría de los trabajadores, especialmente para las mujeres y las generaciones más jóvenes),
- facilidad en los cambios de función, de puesto y de lugar de trabajo.

Todo ello provoca una gran competitividad entre los trabajadores. Por un lado el sistema consigue que los trabajadores asuman que tie-

nen que aumentar constantemente la productividad, haciéndose más competitivos. Pero, por otro lado, el exceso de inestabilidad en el puesto de trabajo provoca que la empresa consiga menos rentabilidad, al perder la acumulación de experiencia en sus trabajadores. Igualmente, la competitividad entre trabajadores puede provocar la falta de trabajo en equipo, la no cooperación, mal funcionamiento de la comunicación interna, etc.

Por contra, el trabajador fijo de las administraciones públicas sabe que su salario y estabilidad no tienen relación con la calidad de su producto, haga el trabajo bien, menos bien o mal.

En la empresa privada los jefes superiores (y los propietarios) dan estabilidad a la empresa, están sujetos a pocos cambios. Los cambios se dan más en los mandos intermedios e inferiores, hacia abajo, en la plantilla, y especialmente en las nuevas contrataciones (que son mayoritariamente eventuales y rotatorias).

En la pública, las formas de gestión, al igual que los compañeros de trabajo y los inmediatamente superiores sufren pocas variaciones, al ser mayoritariamente personal funcionario o fijo laboral y sus funciones reguladas por ley o normas de general cumplimiento. Mientras que es en los niveles superiores (político y directivo de confianza, técnico-político) donde se producen más cambios y en, cualquier caso, están sujetos a posibles variaciones al menos cada cuatro años (los jefes llevan «fecha de caducidad», aunque renovable). De forma más directa en la administración local.

Finalmente indicar que la estabilidad en el trabajo también podría funcionar como un factor en sentido contrario. Esa estabilidad debería ayudar a que el personal no tuviera problemas en *aventurarse* a proponer cambios en la gestión (si recibe algún incentivo para ello, lo que no sucede en la administración pública), mientras que la eventualidad (y la posibilidad de perder el puesto) provoca miedo a sugerir cambios, ya que pueden ser tomados como «ingerencias» en aspectos que no son de su competencia.

El conjunto de estos factores está creando un abismo entre los derechos y libertades de que gozan los empleados públicos y los del resto de los trabajadores y asalariados (con empleo más inestable y precario) y de los aspirantes a serlo, aumentando las fracturas socio-

económicas en la actual sociedad de los tres tercios.

SOLUCIONES: ¿PRIVATIZAR?, ¿QUÉ?, ¿CÓMO?

Del anquilosamiento de las formas burocráticas de gestión de lo público hemos pasado al discurso predominante sobre las bondades de la privatización de servicios.

Dado que la palabra privatización es, al menos en la actualidad, un concepto polisémico (utilizado con diversos significados), es necesario aclarar que las relaciones entre lo público y lo privado pueden adoptar diferentes formas y que es frecuente el uso-abuso de la denominación *privatización* para cualquier cambio en las formas de gestión de lo público.

En general por privatizar entendemos pasar al sector privado empresas o servicios públicos, pertenecientes a algún órgano del Estado. La Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL, art.8) establece la posibilidad de gestionar indirectamente un servicio público local que no implique el ejercicio de autoridad. Pero debemos diferenciar entre:

1. **Venta** de un servicio, equipamiento o empresa pública, que pasa a ser de titularidad y gestión totalmente privadas (sería la privatización total de esa empresa).

2. **Venta parcial** de una empresa, creando una empresa mixta.

3. **Privatización de la gestión** de un servicio: se puede realizar una concesión temporal, mediante concurso, a empresas privadas. Ejemplos: privatizar el servicio de recogida de basuras, el transporte urbano o la recaudación municipal. En este caso la empresa privada realiza el servicio pero ajustándose a unas normas marcadas en el pliego de condiciones del concurso. Se le ha concedido la realización de ese servicio y se le pagará por ello. Habitualmente la empresa pone el personal, que depende en exclusiva de ella, y puede poner la maquinaria e instalaciones (según el caso) o ser aportadas por la administración pública o por ambos. Siguiendo con el ejemplo, el servicio de recogida de basuras exige una maquinaria costosa que sólo para un Ayuntamiento pequeño no le es rentable adquirir. Así, o se

crea un consorcio entre varios ayuntamientos o se privatiza el servicio.

En el caso de un Centro Cultural puede darse la privatización parcial de la gestión, para la realización de algunas actividades con personal de la empresa concesionaria, o la gestión completa del Centro, desde la apertura y cierre, hasta los gastos de material. En estos casos se puede también conceder a la empresa el cobro de las actividades. El Ayuntamiento se puede limitar a poner las infraestructuras y sacar a concurso la gestión completa del Centro, pensando que así no le va a costar nada al municipio. Puede mantener el control sobre el Centro si las actividades que se realizan son las que el Ayuntamiento, en última instancia, determina y no las que más puedan interesar a la empresa concesionaria, y mantiene el control sobre los precios a pagar, calidad del servicio, etc. Todo dependerá de lo estipulado en los pliegos de condiciones del contrato firmado con la empresa¹.

Hay un cuarto caso en que también se utiliza, aunque de forma inapropiada, el término privatización: cuando una administración pública crea órganos descentralizados o desconcentrados (patronatos, institutos, fundaciones, empresas públicas), adoptando en ellos formas de gestión similares a los de la empresa privada pero, en este caso, la entidad depende directamente de la administración pública y se tiene que someter a sus controles más directos. En estos casos lo importante es los estatutos que regirán estos entes (más o menos participativos, si aseguran o no un funcionamiento democrático, etc.).

OTRAS SOLUCIONES: UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN- ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO

Las diferencias en las formas de gestión y organización entre los sectores público y privado (y sus resultados finales) han contribuido a la crítica, a veces despiadada, de todo lo que sea público.

Así ha sido también apreciada desde reflexiones de los propios sindicatos de las administraciones públicas. Luis Felipe García-Calvo (1996), dirigente de la FSAP-CC.OO., plantea que «el sentimiento de ajeneidad que

provoca la gestión tradicional de los servicios públicos universales, con su carga uniformadora y muchas veces de mala calidad, no contribuye precisamente a reforzar sentimientos positivos hacia ello por parte de los sectores intermedios de la sociedad, los que pueden decantar la balanza política a favor del mantenimiento de los servicios del Estado del Bienestar. Estos condicionamientos, junto con la naturaleza intrínseca del nuevo tipo de servicios sociales a prestar con criterios no mercantiles (los llamados servicios de proximidad, servicios personales, etc.)... aconsejan el desarrollo de la participación de los usuarios en no sólo la esfera de control, sino también en el de la producción, distribución y gestión de esos servicios públicos.»

Incluso plantea el autor que CC.OO. «luchará para que se potencien **nuevas formas de gestión más descentralizadas y flexibles** de los servicios sociales, haciendo entrar a nuevos sectores y actores en la esfera pública de la decisión y no sólo del consumo de tales servicios».

Aspectos que no parecen estar asumidos en algunas denuncias de la «privatización de lo público» que, en el día a día de la actividad sindical, se hacen desde determinados posicionamientos sindicales contra lo que son nuevas formas de gestión.

El autor cita, finalmente, las propuestas de CC.OO. del VI Congreso de la FSAP, donde se indica concretamente que «*sindicatos de clase, organizaciones no gubernamentales, nuevos movimientos sociales, asociaciones ciudadanas (vecinos, consumidores, minusválidos, etc.) empresas mixtas y voluntariado social pueden encontrar un lugar central en el diseño de un modelo de bienestar no sólo más rentable, sino también más racional, a la vez de fomentar el autogobierno de la sociedad y crear vínculos de solidaridad activa entre los individuos, estratos y clases sociales.*» (García Calvo, 1996).

Estas posiciones, si consiguen ser mayoritarias en los sindicatos de las administraciones públicas, supondrán un acercamiento de posturas a las de los que venimos planteando la necesidad de una nueva asunción de papeles por parte de las entidades ciudadanas del «Tercer Sistema» y por los propios ciudadanos usuarios, como ampliaremos a continuación.

También en las entidades ciudadanas está el debate abierto, sobre si se deben asumir papeles de gestión desde las asociaciones o sólo se debe reivindicar mejor gestión y participar en el control externo para que esa gestión sea eficaz. Esto nos obliga a definir previamente lo que entendemos por **participación**.

Antes, resumamos brevemente las medidas que proponemos para un debate sobre una gestión más eficiente de lo público:

1. Creación de un departamento de **Coordinación y Planificación**, que incluya el conjunto de los aspectos relacionados con el control de la calidad de los servicios y de Recursos Humanos, y que proponga medidas para:

2. **Incentivar** la producción e introducir postulados de gestión de la **calidad total** en la administración pública (al menos introducir el debate sobre la aplicabilidad de las metodologías de la calidad total, participativas, técnicas de control de calidad, programación por objetivos, etc.). **Incentivos** a los trabajadores que aporten más calidad a su producción.

3. Más trabajo en equipo.

4. Planes de **formación** de los trabajadores. Formación sobre atención al público. Saber «vender» nuestro producto (un buen servicio al ciudadano). Formación sobre técnicas de **marketing**.

5. Sistemas de control de calidad. Gestión eficaz de **las reclamaciones**: departamento centralizado donde va una copia de todas las reclamaciones presentadas por los ciudadanos (en algún municipio: se envía copia de cada reclamación al Consejo de Barrio correspondiente. Participación de las entidades ciudadanas, sindicatos y acceso de la oposición a las reclamaciones presentadas).

6. Esto nos ayudará a crear **indicadores y sistemas de evaluación** de la gestión, junto con estudios sobre nivel de satisfacción de los usuarios (relación entre el servicio que se desea y el servicio recibido), evolución ..., y que nos indicarán como establecer los incentivos, según departamentos, servicios o programas. Creación de indicadores externos: seguimiento de la calidad de vida de la ciudad.

7. Nuevas formas de participación, cogestión y de colaboración público-privada-social (que veremos a continuación).

8. Aplicación del principio de **subsidiariedad** (tan de moda en la UE) de las Comunidades Autónomas hacia los ayuntamientos pero, también, en los ayuntamientos aplicando la descentralización y trasladando formas de gestión «hacia abajo» hacia quien puede gestionar mejor: juntas municipales, patronatos y mediante gestión social de los implicados (asociaciones, agrupaciones, colectivos, usuarios,...).

2. Esa cosa lenta y farragosa llamada participación ciudadana

Si partimos de la concepción de democracia como acción y obrar, democracia y participación son términos sinónimos y complementarios. «No hay un camino hacia la democracia, la democracia es el camino. Participación es actuación participativa y participación cívica es la manera de obrar en que consiste la democracia, considerada como forma de actuar y no como estructura ... la democracia es un obrar que tiene su fin y su valor en sí misma...» J. L. Ramírez González (1992).

La participación ciudadana puede darse de diferentes formas y a diferentes niveles, que son medibles y por tanto comparables. La participación ciudadana es por ello un buen indicador cuantitativo y cualitativo de la «temperatura democrática» de una sociedad concreta (ya sea una comunidad local, regional, de una nación, etc.).

El **objetivo** que persigue la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es otro, por tanto, que darle contenido y ampliar la democracia (recordemos que democracia significa «gobierno del pueblo»), avanzando en lo que se conoce como «**democracia participativa**». En contraposición, cuando en un país sólo se practican algunas de las libertades básicas (voto cada cuatro años, libertad de expresión,...) podemos hablar de «democracia formal». En las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos.

LOS NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN Y LA COGESTIÓN

Es habitual, desde los estamentos del poder, confundir participación con información. Sin embargo, la información es sólo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación. Así podemos distinguir los siguientes niveles:

1. Información. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los afectados por dichas actuaciones. Información implica también **Formación**: la información que no es comprendida no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación. Por ejemplo, para iniciar un proceso de participación ciudadana en urbanismo es necesario informar no sólo de lo que el ayuntamiento quiere realizar sino, previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos urbanísticos, etc.

2. Consulta y Debate. Significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración y ciudadanos. Mediante la Información y la Consulta podremos posibilitar llegar a propuestas de **consenso** que, a la larga, serán más eficaces y útiles que las realizadas sin participación.

3. Gestión compartida o trabajo en común (Cogestión). Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad. Es el nivel de la participación que tiende hacia formas de cogestión y auto-gestión ciudadanas.

Mediante una adecuada información-formación, la consulta y la participación en la gestión, posibilitaremos la existencia de un control real y público (control social) sobre las actividades del Estado y del Mercado.

El debate, la consulta y, en definitiva, la participación, se deben dar, por tanto, **antes** de la toma de decisiones «*participar en la planificación de la participación*» (Enrique del Río, 1998), y se debe practicar también **después** de la toma de decisiones, en la ejecución o gestión (tanto mediante el control y segui-

miento como en la implicación directa de los ciudadanos).

Para que la participación se de tenemos que tener presente que, en la práctica, se deben dar tres **requisitos**:

- **poder** (crear cauces que la permitan),
- **saber** (conocer como),
- **querer** (incentivar la participación, mostrar que participar es algo satisfactorio, creativo,...).

La gestión compartida o cogestión se ha dado de diferentes formas en el ámbito local:

1. En procesos municipales, especialmente los urbanísticos. Control democrático y cesión de aspectos concretos de la gestión a asociaciones. La experiencia de la operación de Barrios Remodelados de Madrid, con más de 40.000 viviendas construidas en los años ochenta, no hubiera sido posible sin esta concertación. Las asociaciones participaron en la realización de Censos, Sorteo de ubicación de las nuevas viviendas, Comisiones de Control de Obra, etc.

También hay numerosas experiencias positivas de gestión compartida en la organización de otras actividades públicas, como el desarrollo de actos culturales, sociales, festejos...

2. En los órganos autónomos municipales: gestión compartida de patronatos y equipamientos municipales. En estas instituciones, y en empresas municipales, mixtas, consorcios,... voz (como mínimo) y voto (preferiblemente) para las entidades ciudadanas y para los representantes de los usuarios y de los trabajadores en sus juntas rectoras.

3. Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios (que mediante la asamblea de usuarios de un centro eligen a una comisión representativa que se ocupe de la gestión concreta). Las formas de adjudicación se realizan mediante concursos públicos y la firma de convenios de colaboración.

Estas medidas permiten, como veremos, el fomento de la economía y la gestión social, controlada democráticamente por el ayuntamiento y los ciudadanos.

3. Un ejemplo: la gestión de centros cívicos y culturales

Los equipamientos públicos de cada ciudad (distrito o barrio en las grandes ciudades) se deben construir en forma de complejos próximos, ocupando lugares centrales de la ciudad, de fácil acceso. Esta estructura unificada de instalaciones posibilita el desplazamiento al mismo lugar y simultáneamente del conjunto de la población (jóvenes, niños, mayores, familias), produciendo diversas economías de escala y sinergias: abaratamiento de costes en la construcción y mantenimiento de infraestructuras, en la vigilancia, fácil intercomunicación de las actividades que rompa el aislamiento sectorializado, etc.

Según el servicio público a prestar y la unidad territorial podemos distinguir principalmente dos niveles. Además tendremos un primer nivel *cero*, correspondiente a lo más cercano a la base social, como son los centros sociales de cada pueblo o comunidad, de urbanizaciones y asociaciones, centros escolares de uso público, etc., todos ellos deben ser considerados parte del entramado público-social de cada municipio.

1. **El Centro Cívico** como equipamiento básico de cada barrio y punto de encuentro ciudadano.

Para que exista una gestión ágil y participada (si queremos que realmente sea eficaz en relación a los objetivos), la dirección del Centro Cívico se debe encomendar a un Consejo de Barrio o de Centro en el que participen, con voz y voto:

— El estamento político. Representantes del gobierno municipal y de los grupos municipales.

— Representantes de colectivos y entidades ciudadanas del barrio, y del voluntariado y usuarios del Centro. Participación que se puede dar fundamentalmente a través de la Asamblea de Usuarios.

— Representantes de los trabajadores y de los profesionales (de la Cultura, Servicios Sociales,...).

Así estaremos posibilitando un trabajo unificado de tres estamentos: el político, el técnico-profesional y el ciudadano.

2. **El Centro Cultural**, equipamiento del Distrito (en las metrópolis), y en las ciudades o comarcas. El Centro Cultural se plantea como una instalación de producción y difusión cultural que recoge y potencia la creatividad social. En él es posible la realización de actividades más especializadas que en los centros cívicos: salón de actos con mayor aforo y equipos (para determinadas obras de teatro, conciertos,...), biblioteca más amplia, escuela y aulas de formación artística (música,...) talleres, medios de comunicación municipal... En definitiva, complementa la actividad de cada centro cívico y a la vez cumple la función de «centro cívico central» de la ciudad, especializado en la acción más directamente cultural y artística.

Tipo de equipamiento	Formas de participación
Centro Social	Autogestión, centros de asociaciones tutelados, programas públicos en colaboración con asociaciones...
Centro Cívico, Equipamiento básico	Cogestión (<i>casas de juventud, de mujer,...</i>)
Centro Cultural, grandes equipamientos	Colaboración y Control sobre la gestión, creación de patronatos... (<i>Centros de Salud, de Servicios Sociales</i>)

EL PATRONATO O INSTITUTO MUNICIPAL

Para la gestión del Centro Cultural es conveniente la creación de un Patronato (también es aplicable al Deporte,...), donde participen los mismos estamentos citados para los Consejos de Barrio (y una representación de éstos), unificando la política cultural de la ciudad.

Las ventajas de constitución de Patronatos en cada ciudad son las mismas que las citadas para los Consejos de Barrio. Pero, además, al

ser un órgano autónomo de gestión (producto de una desconcentración administrativa municipal), posibilita:

— Mayor agilidad en la gestión de recursos y en la realización de actividades.

— Generación de nuevos recursos, mediante patrocinios y convenios con empresas privadas, instituciones, universidades y asociaciones.

— Los empleados públicos de patronatos y empresas municipales pueden serlo con contrato laboral, lo que posibilita nuevas formas de gestión más gerenciales y menos funcionariales, más flexibilidad y control, necesarios en la acción sociocultural (no reñidos con la debida estabilidad en el trabajo). *«Los Patronatos, legislados en el marco del derecho público como organismos autónomos (administrativos o comerciales), se han mostrado especialmente útiles y operativos, en nuestro caso, para la prestación de nuevos servicios relacionados con el "ámbito del bienestar" (culturales, deportivos, sociales,...), mientras que las empresas municipales, acogidas al marco del derecho privado, han mostrado su utilidad en la gestión de obras y servicios, y particularmente en aspectos relacionados con la gestión del suelo y el patrimonio municipal.»* (Ayuntamiento de Alcobendas, 1993).

En definitiva, es un órgano con el que podemos ganar en participación (voz y voto de los ciudadanos en su dirección) a la vez que en eficacia.

4. La cultura, factor de desarrollo local

Frente a la uniformidad cultural que nos imponen unos medios de comunicación de difusión universal, se ha producido como reacción, en la última década, una cierta «revancha del territorio» (Eduard Delgado, 1992), el resurgir de nacionalismos, regionalismos y municipalismo: una vuelta a lo local.

También el que las ciudades presten una mayor atención a su propia imagen, entendiendo la cultura y los servicios culturales como

factor fundamental de la imagen global de la ciudad y ésta como un factor más de localización empresarial. Paralelamente se produce un crecimiento del peso económico de las industrias culturales.

Como definición de «Industria Cultural» citamos la siguiente: *«es un conjunto de ramas, segmentos y actividades industriales, productoras y distribuidoras de mercancías, con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social»* (definición del Profesor Zallo, citada por Juan González-Posada, 1992). Podemos incluir industrias como: las editoriales, la producción audiovisual (cine, video, fonografía), la prensa y medios de comunicación.

Así, la industria cultural:

— está presente en el conjunto de actividades cotidianas de cualquier individuo (tiempo de ocio, transporte, lugar de residencia, trabajo,...),

— y *«se ha convertido en la primera institución educativa no formal y, consecuentemente, su influencia en los conocimientos sobre el entorno social es notable»* (González-Posada, 1992).

Cuando hacemos cuentas de cuáles son los activos económicos de un municipio, debemos incluir el conjunto de los activos culturales:

— qué escritores y artistas están trabajando en el municipio,

— qué equipamientos y patrimonio histórico-artístico tenemos,

— qué servicios y producción artística,

— qué entramado asociativo,

— y qué industrias culturales.

Todos estos sectores tendrán que ser tenidos en cuenta por la *concejalía o área de cultura municipal*. Y, a su vez, deberán pesar a la hora de elaborar planes de desarrollo local y planes estratégicos de una ciudad.

La industria de la cultura y el ocio alcanza el 3% del PIB en España. El Tercer Sector (suma de entidades sin ánimo de lucro, de todo tipo) genera entre el 6 y el 7% del PIB en 1997².

5. Gestión social o gestión participada de lo público

Hay aspectos de la política local de colaboración con empresas privadas que, habiendo siendo criticadas, es necesario revisar. Por ejemplo, la colaboración en los gastos de propaganda. En la sociedad de la información en que vivimos, la difusión que hagamos de las actividades es parte fundamental de su éxito o fracaso. Tenemos ayuntamientos que no dedican a publicidad ni el 10% del presupuesto de cada actividad sociocultural: es necesario revisar estos porcentajes al alza y, simultáneamente, llevar una buena política de colaboración público-privada para que, junto al aumento de costes, haya también aumento de ingresos. Sin por ello dejar de cuidar la imagen de la Corporación, que nunca puede aparecer al mismo nivel que la de empresas privadas como ha ocurrido con la propaganda realizada por algunos ayuntamientos.

También es necesario debatir la creación de Fundaciones y Empresas Culturales mixtas: con capital municipal (por encima del 50%) y capital de empresas privadas.

Tradicionalmente las empresas privadas y las Cajas de Ahorros han financiado poco las actividades culturales en nuestro país, y cuando lo han hecho ha sido más para actividades puntuales de prestigio y de escaparate-espectáculo que para actividades permanentes, como es la formación o programas estables. Con la nueva Ley del Mecenazgo y un nuevo protagonismo municipal la situación puede empezar a cambiar.

MÁS ALLÁ DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y DEL PARTENARIADO: LA GESTIÓN SOCIAL, UNA NUEVA TETRARQUÍA EN LA GESTIÓN

Se tiende a consolidar en Europa un modelo de gestión y de financiación basado en el partenariado: colaboración y concurrencia de poderes públicos y privados, que ya no se consideran enemigos entre sí (ni su defensa patrimonio exclusivo de la izquierda y la derecha respectivamente). Los planteamientos, desde

mi punto de vista, deben ser más amplios: cómo hacemos que ese partenariado sea de hecho un «tetranariado» a nivel local, ampliando lo que veíamos en la gestión de equipamientos, y buscando la colaboración y participación de:

1. Entes privados (empresas, bancos, comerciantes,... ubicados en el municipio).
2. Entes públicos (diferentes administraciones, universidades, programas estatales, europeos,...), y sociales:
3. Asociaciones —que son entidades privadas sin ánimo de lucro pero con fines sociales, especialmente las que realicen actividades definidas como de interés general—, también los sindicatos, y
4. Los ciudadanos y usuarios: los trabajadores y profesionales de cada sector y según temas, las personas interesadas a título particular, mediante mecanismos de participación directa. Junto a un control público global.

Este gobierno compartido buscará la instauración de una nueva *tetrarquía*, con un tetrarca (gobierno de cuatro) que combine adecuadamente las diferentes formas de gestión que hemos visto:

- formas de autogestión (en los niveles más cercanos a la base social, como en los centros sociales de cada pueblo o comunidad),
- formas de cogestión,
- y formas de colaboración con la empresa privada más allá del acompañamiento (partener-partenariado, o partnership).

Todo ello debe ser coordinado y planificado por el gobierno municipal que, comportándose como miembro destacado de la sociedad local, puede ser un nuevo *tetrarca* dirigente de las relaciones entre empresarios-emprendedores (fomentando la economía social), el conjunto de las administraciones e instituciones públicas, las asociaciones y los ciudadanos, desarrollando la idea del **ayuntamiento relacional**, más que la administración dirigista-intervencionista. Los ayuntamientos son el nivel de la administración con menos recursos (apenas el 14% del total del gasto público en España) y sin embargo a los que más gestión directa se les demanda y los únicos entes que, incluso a nivel legal, pueden asumir este papel de dirigir-impulsar el desarrollo integral del territorio.

Como indica Joan A. Olivares i Obis (1997) «contra lo que cabría esperar del sistema político y jurídico vigente, los alcaldes son los únicos en disposición de coordinar la actividad cooperadora de las diferentes administraciones públicas, a nivel individual y a nivel global, en su municipio.»

LA PLANIFICACIÓN

Dentro de ese nuevo papel, la administración debe por tanto conservarse para sí, en cualquier caso, el poder de planificar: desde la elaboración de planes generales de ordenación urbana (PGOU) hasta los planes estratégicos son potestades planificadoras reservadas legalmente a las administraciones públicas, especialmente a las de ámbito municipal (precisamente las de menor capacidad económica) y, en segundo lugar, a las de ámbito autonómico, estatal y de la UE. Pero a la hora de planificar también se puede realizar de diferentes maneras. Jorge Riechman (1997, pág. 285) distingue tres tipos básicos de planificación:

— *«imperativa, cuando un organismo central realiza una regulación administrativa que deja prácticamente fuera de juego los mercados;*

— *«incentiva, cuando el Estado intenta alcanzar ciertos resultados utilizando recompensas monetarias sin coerción,*

— *e indicativa, aquí la instancia planificadora se limita a la previsión y a la consulta, esperando que la persuasión y la mejor información lleve a los agentes económicos a comportamientos racionales.»*

Que duda cabe que hoy parece más adecuado propugnar administraciones que utilicen sobre todo las dos últimas formas citadas, pero sin dejar de cumplir sus potestades sancionadoras y a favor de lo que se ha denominado una planificación flexible. Flexible pero planificación al fin y al cabo, rechazando las propuestas de desregulación («que planifique el mercado»). Podemos concluir que en base a todo lo dicho anteriormente se puede propugnar una planificación a nivel local que, recogiendo aspectos de las tres citadas, podemos denominar como «participativa-implicati-

va», por el papel impulsor que deben asumir los Ayuntamientos.

6. Un nuevo decálogo de la participación

A partir de lo citado se pueden plantear finalmente diferentes propuestas para que se dé la participación ciudadana en lo concreto. Las que se formulan a continuación en forma de decálogo tienen la ventaja de que existen, o han existido, en diferentes municipios españoles y que ya han demostrado su eficacia. Son sólo algunos de los aspectos normativos más positivos, y todo reglamento local podría recogerlos, adecuándolos a sus características (tamaño, cultura, costumbres...). La mayoría son también de aplicación fuera del municipio, como, por ejemplo, para las comunidades autónomas.

Siendo el municipio la parte del Estado más cercana a los ciudadanos, es también donde más fácilmente se pueden dar formas avanzadas de participación. Para ello, en el caso español, la legislación consagra amplias competencias de autogobierno para la organización interna de los ayuntamientos en base a la autonomía municipal (obligando muy poco en materia básica de participación).

Se citan las propuestas de forma esquemática pero no se pueden tomar como receta, ni como fórmulas mágicas: *lo más importante en la participación es el proceso, el cómo y para qué participar*. Y no es tan importante el reglamento como el que exista una *voluntad política* de funcionar en democracia.

* ACTUACIONES

1. Descentralización política del poder como requisito de partida. Tanto territorial como de áreas y órganos sectoriales. En los grandes municipios, que superen el millón de habitantes, elección directa (por sufragio universal) de las juntas de distrito, que ya fue planteada por el movimiento ciudadano en los primeros años de la transición.

La creación de Consejos Sectoriales de Participación, para cada área municipal, si bien

puede ser conveniente se debe realizar con las debidas cautelas, para que no se conviertan en un mareo permanente de dirigentes vecinales, con interminables reuniones ineficaces (por ser sólo consultivas).

2. **Gestión compartida o colegiada** (co-gestión). Ya explicada anteriormente.

3. **Formación, investigación, asesoramiento, apoyo a las asociaciones.** Un porcentaje mínimo del presupuesto municipal para fomento de la participación. Menos subvenciones económicas tipo limosna y más presupuesto para:

— Personal técnico (recursos humanos) para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.

— Recursos materiales a disposición de las asociaciones. Cesión de recursos: locales cedidos en su uso o pagar un porcentaje del alquiler para sede de asociaciones.

— Análisis participativo de la realidad social de la Ciudad y de las problemáticas reales de cada barrio: Iniciar Procesos de Investigación-Acción-Participativa (IAP), con equipos mixtos formados por investigadores sociales municipales y miembros de asociaciones.

— Programación por objetivos. Creación participativa de objetivos de cada Area municipal, fijación de las acciones a realizar para cada objetivo y, al menos una vez al año, debate y evaluación de los objetivos y las acciones realizadas.

4. Participación estable de representantes ciudadanos en las **Comisiones Informativas** municipales.

5. **Consejo Municipal (general) de Asociaciones** intersectorial, común a todas las entidades, para tratar los temas generales de la Ciudad.

* FORMAS DIRECTAS DE PARTICIPACIÓN

6. **Consulta popular:** derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral (del 5 al 20% según el tamaño de la población).

— Sondeo electoral: como forma de superar las enormes trabas legales para realizar un

referéndum (autorización gubernamental,...), en algún municipio (Mota del Cuervo, Cuenca) realizan «sondeos electorales» generales a la población a la que se llama a participar y se adquiere el compromiso de aceptar lo que salga del sondeo.

7. **Iniciativa Ciudadana** o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...).

— Presentación de mociones directamente al Pleno del Ayuntamiento: por parte de los vecinos (mediante recogida de firmas, al estilo de la Iniciativa Legislativa Popular) o por los consejos de participación.

8. **Asamblea General Informativa o Audiencia Pública** para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.

9. Creación de **medios de comunicación** municipal (T.V., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones.

— Apoyo permanente en estos medios a la difusión de las actividades de las asociaciones, de los colectivos, de los artistas y *creadores* de cultura local.

— Realización de «guías de recursos ciudadanos» (publicitar los recursos públicos, sociales y en colaboración).

10. Y, por último, **elaboración democrática del proceso de participación.** En definitiva, participación ciudadana desde el principio, en la organización y desarrollo de las propuestas citadas, en su seguimiento y en la elaboración de reglamentos.

LOS CENTROS DE INTERÉS O LA CREACIÓN DE PLATAFORMAS QUE SUPEREN LA REGLAMENTITIS

Los centros de interés son la creación de plataformas o Consejos de Participación en torno a temas que son interesantes en cada momento. Pudiendo ser creados por iniciativa directa de la sociedad o por iniciativa municipi-

pal, duran lo que el tema o problema sugiere, superando los Consejos de participación sectorial, en cuanto órganos que tratan de reproducir la lógica administrativa en la sociedad. Los Consejos Sectoriales de participación son en la mayoría de los ayuntamientos los mismos que las concejalías o consejerías existentes: urbanismo, medio ambiente, educación, sanidad... Con ser éstos necesarios es fácil caer en el burocratismo, habiendo sido abandonados por pura inoperancia en la mayoría de los casos: cada Consejo tiene reglamentos internos infumables (que quieren ser tan extensos y detallados como los reglamentos de las corporaciones) y son abandonados por el aburrimiento que producen.

Lo más adecuado para una ciudad mediana-pequeña o para un barrio puede ser proponer que funcionen:

— El Consejo General de Participación (Consejo, Foro –o, al menos, un Encuentro anual, de todas las asociaciones para debates generales sobre la participación y la evolución de nuestra ciudad).

— El Consejo Económico y Social y el de Educación (por participar otras entidades/instituciones diferentes).

— Y los Consejos de temas específicos o centros de interés.

Los **Centros de Interés**, denominación propuesta por Martín Recio (alcalde de Carmona, 1997), son unitarios, en ellos participan administraciones, asociaciones y ciudadanos, y duran lo que dura el interés por el problema a tratar. Estos nuevos Consejos de participación pueden existir de forma diversa en cada

barrio de una ciudad, y variar su composición y temática entorno a los temas conflictivos de cada barrio. Se pueden crear a partir de los Consejos de Barrio que ya existen en algunas ciudades, siempre y cuando rompan su actual lógica administrativista. El conjunto de Consejos/puntos de interés conforma un Panel del Municipio, con los puntos calientes del mismo.

A partir de este panel y ampliándolo con el Mapa Social (o sociograma de cada barrio), y la guía de recursos sociales, podemos plantearnos incorporar a un proceso de IAP la redacción de Planes de Desarrollo y Planes Comunitarios, con carácter integral y sinérgico³.

¿Cuáles son los objetivos de estas nuevas formas de participación?. A partir de las propuestas de Martín Recio, planteamos:

De cada centro de interés y de cada IAP tienen que salir programaciones concretas que desarrollen algo:

— **alternativo** (en la línea rojo-verde-violeta, más democracia e igualdad),

— **formativo**,

— **organizativo** (nuevos grupos IAP, nuevas asociaciones o plataformas,... y nuevas formas de gestión local).

Si caminamos en la dirección de conseguir estos objetivos (generales y operativos) lo podremos saber mediante la creación de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que nos permitan controlar el proceso, paso a paso, determinar si estamos en la dirección correcta hacia los objetivos democratizadores que nos habíamos planteado⁴.

Enfermedades democracia actual	→	Objetivos a desarrollar
Dependencia (de los subsidios, del médico, del especialista, del marido...)	→	Autonomía democracia directa.
Delegación (yo voto: → que me lo arreglen ellos)	→	Participación corresponsabilidad, solidaridad.
Compartimentación corporativismo, localismo...	→	Acción integral a nivel local y regional (y coordinación con la realidad global)

A modo de conclusión indiquemos que hay que apostar decididamente por la no separación entre la participación política (general) y la participación social-asistencial: la primera se reserva como exclusiva para los «políticos» y los partidos políticos, y la segunda para las asociaciones y el *voluntariado*. En definitiva, hablar de participación es hablar del tema de «el poder», de cómo se reparte y gestiona, y de hacer más eficiente y más cercano lo público.

NOTAS

¹ En este ejemplo para que el servicio le sea rentable a la empresa lo habitual es que tenga a sus trabajadores en situación precaria, con mucha rotación, no posibilitando la estabilidad de los programas, personal con experiencia, etc.

² Datos, respectivamente, de:

«La industria de la cultura y el ocio en España. Su aportación al PIB». Varios autores. Fundación Autor, colección Datautor. SGAE 1998.

Primeras conclusiones del estudio dirigido por José Ignacio Ruiz de Olabuénaga para la Fundación BBV (citado en EL PAÍS, 2-4-98, p. 27).

Sobre definiciones y características del Tercer Sector y del «Tercer Sistema» ver bibliografía que se cita y documentos del Congreso Internacional de Movimientos Sociales (CIMS). Madrid, 1992 (www.anit.es/redcims).

³ Para este tema ver: Tomás R. Villasante y otros, Cuadernos de la Red n.º 5. Madrid, 1998. Ed. RED CIMS.

⁴ Sobre los indicadores ver: documentación de las Jornadas celebradas en 1998, de la Red CIMS y del Magister en Investigación, Gestión y Desarrollo Local, Facultad de CC.PP. y Sociología de la U.C.M.

BIBLIOGRAFÍA

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

CEMBRANOS, FERNANDO, y otros: *La animación sociocultural: una propuesta metodológica*. Madrid. Editorial Popular, 1988.

DÍAZ MÉNDEZ, ANTONIO (Dir. 1993): *Nueva gestión local. Modernización municipal en Alcobendas*. Madrid. Ayuntamiento de Alcobendas. Editorial Popular, 1993. Pueden consultarse otras obras publicadas por el Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid) sobre gestión, calidad y modernización.

GARCÍA CALVO, LUIS FELIPE (1996): «Defensa de la gestión pública». En «Cuadernos de Relaciones Laborales» n.º 8. Madrid. Escuela de Relaciones Laborales.

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

MARTÍN RECIO, SEBASTIÁN (1997): «Participación Comunitaria y Administración Pública», ponencia en «I Convención de Alcaldes de IU». Madrid.

OLÍAS DE LIMA, BLANCA (1995), coordinación: *La gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Ed. Complutense.

OLIVARES I OBIS, JOAN A. (1997): «El gobierno local y las relaciones interadministrativas de cooperación». En *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona Fundació Carles Pi i Sunyer.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS (1992): Ponencia para la *Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en Municipios*. Córdoba, 1992.

RIECHMANN, JORGE y FERNÁNDEZ BUEY, F. (1997): *Ni Tribunales*. Madrid. Siglo XXI.

R. VILLASANTE, TOMÁS et al. (1998): *Cuadernos de la Red*, n.º 5. Madrid. Editado por la Red CIMS.

R. VILLASANTE, ALBERICH, et al: «Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas». En: *Alfoz*. Ed. Cidur, n.º 104/105. Madrid, 1993.

Varios Autores: *Mundo asociativo*. En: *Documentación Social*. Madrid. Ed. Cáritas, n.º 94. 1994.

Varios Autores: *Cultura y corporaciones locales, I Jornadas de cultura y corporaciones locales*. La Coruña, octubre 1992. Editado por la FEMP. Madrid, 1993. He utilizado referencias de: EDUARD DELGADO, JUAN GONZÁLEZ-POSADA, FRANCISCO CÁNOVAS SÁNCHEZ, EDUARD MIRALLES.