

# CONVIVENCIA Y PARTICIPACION EN LOS BARRIOS

Por Javier ANGULO URIBARRI\*

## I. EL BARRIO Y LA CIUDAD

### 1.1. Concepción del barrio

Han existido, y aun existen, dos concepciones contrapuestas acerca del barrio: una, paternalista (el barrio como espacio en que se desarrolla toda la vida del ciudadano) y otra, mecanicista (el barrio exclusivamente entendido como parte de la ciudad).

Abundan las posiciones que entienden que los planteamientos de barrio responden a una ideología superada y cerrada, que ignora tanto lo que es hoy la ciudad como el fenómeno metropolitano.

Desde la perspectiva de esta ponencia, importan menos estos análisis, cuanto un hecho que ha sido puesto de relieve en numerosas ocasiones: donde existe una fuerte trama asociativa y conciencia de barrio, existe conciencia e interés por los problemas de la ciudad; de tal modo que, para la mayoría de la población, el interés por los problemas de la ciudad surge a partir de la conciencia y acción en relación con los problemas del barrio.

### 1.2. Significación del barrio

El barrio es:

- Una delimitación geográfica;
- Puede ser —o interesa que sea— una realidad administrativa: referencia a la descentralización municipal;
- Un hecho sociológico, una forma de organización del espacio;
- Finalmente, para algunos, el barrio tiene una dimensión más psicológica que sociológica. El barrio es barrio según la intensidad de relaciones que se produzcan en él. El barrio es un espacio social, de relación, es «el espacio urbano conocido y apropiado» (1).

\* Licenciado en Sociología

(1) M.-J. Bertrand, «*La ciudad cotidiana*». Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.

## JAVIER ANGULO URIBARRI

### 1.3. La ciudad y la convivencia

En principio, decir ciudad es decir convivencia, comunicación. Cuando los hombres quisieron relacionarse, nacieron las ciudades. Las ciudades fueron los espacios que crearon los hombres para el intercambio y la relación. Pero la ciudad, que nació como espacio de relación, se ha convertido en un espacio de insolidaridad, incomunicación y aislamiento. Referencia a los elementos propios de la denominada «cultura urbana» más en relación con el tema objeto de la ponencia.

### 1.4. La percepción y el consumo de la ciudad y del barrio

Ningún espacio es percibido y utilizado de la misma manera y de forma unánime por sus habitantes. Ello (y las consecuencias que se derivan) depende de varios factores, entre los que cabe señalar:

- El grado de cohesión vecinal y la intensidad de vida asociativa;
- Los diversos sectores de población, en especial los no activos, niños, mujeres, ancianos;
- Aspectos socio-urbanos, y entre otros, la segregación espacial, la concentración del sector terciario, la existencia o no de equipamiento, la relación residencia-empleo, la calidad de la vivienda y del entorno urbano, etc.

De hecho, para el 64 por 100 de la población de Madrid, por ejemplo, la ciudad apenas es algo más que el barrio en que viven («Recuperar Madrid»).

### 1.5. El barrio es el espacio preferente de la vida cotidiana

a) Existe una necesidad imperiosa de análisis y de acción desde la vida cotidiana, con planteamientos consecuentes. Como ha escrito Lefebvre, «los que hablan de revolución y lucha de clases, sin referirse a la vida cotidiana, no tienen más que un cadáver en la boca; los que hablan de vida cotidiana, sin tener en cuenta la lucha de clases, la guerra social cuyo campo de batalla es la vida cotidiana tiene, deliran en los pasillos de su idealismo reaccionario».

b) La vida cotidiana tiene, a su vez, un espacio privilegiado que es la calle. La calle cada vez es menos de todos. La ciudad está programada para el automóvil. Se privatizan espacios públicos. Las «reservas» infantiles del ocio, las calles peatonales. Recuperar la calle como espacio de comunicación y convivencia, objetivo fundamental de los movimientos sociales urbanos.

### 1.6. Poder, espacio y democracia

Finalmente, y sirva este punto como entronque con los posteriores, siempre ha existido en la historia del pensamiento político, una relación entre poder, espacio y democracia.

Existe una corriente de pensamiento que se inicia en Platón y Aristóteles, que se recoge por Rousseau y Montesquieu (que vincula la clasificación de las formas de gobierno con el tamaño del territorio) y que se consuma en el Estado moderno mediante la democracia representativa y en nuestros días mediante la democracia participativa. Como se ha escrito, «existe una relación entre la

## CONVIVENCIA Y PARTICIPACION EN LOS BARRIOS

extensión territorial, la población, la participación de los ciudadanos y la capacidad de responder a las demandas o autonomía» (2).

### II. LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

#### 2.1. Sistemas de democracia local

Existen tres fórmulas básicas de democracia: la directa (la antigua ciudad-estado, el concejo abierto actual), la representativa (por la que los ciudadanos eligen a sus representantes en las corporaciones locales mediante el sufragio) y la participativa (que introduce la presencia de ciudadanos organizados en los centros de decisión existentes a partir de la consulta electoral).

Cabe una interpretación de las tres fórmulas desde la perspectiva de la participación: resulta evidente en la democracia directa, de carácter asambleario; algunos interpretan la democracia representativa y la intervención en las elecciones como un primer grado de participación; finalmente, la democracia participativa ofrece elementos que serán objeto de desarrollo posterior.

Caben también distintas interpretaciones acerca de la relación entre la democracia representativa y la democracia participativa. Para algunos, la participativa es un complemento de la representativa, que viene a cubrir sus limitaciones e insuficiencias; (En este sentido, el propio sistema electoral puede favorecer o perjudicar la participación ciudadana). De tal manera que la democracia participativa no es una alternativa a la representativa, sino que la supone, la acepta y la enriquece y perfecciona. Otros destacan que es precisamente la participación (información, consulta y aceptación de compartir de algún modo el poder de decisión) lo que mantiene la legitimidad y hace buena en el tiempo a la democracia representativa.

#### 2.2. Bases legales de la participación

1. Reflexión sobre la participación en el ordenamiento constitucional español y comparación con otros países.

2. Los Estatutos de Autonomía, salvo en algunos aspectos, no han avanzado notablemente en materia de participación pública, si bien alguna normativa de aplicación sí constituye un adelanto respecto a la Administración del Estado. En Italia con más historia de «poder regional» se han producido avances considerables.

3. Ni la Ley de Régimen Local vigente (con sus modificaciones más recientes) ni el Proyecto de bases de la Administración Local contemplan la participación ciudadana. El Proyecto mantiene un criterio restrictivo respecto a la descentralización municipal y las entidades locales menores.

4. Buena parte de las suspensiones de acuerdos de los Ayuntamientos en su primera etapa por parte de los Gobernadores Civiles o la Dirección General de Administración Local han sido referidas a decisiones municipales sobre participación ciudadana y descentralización municipal.

(2) C. Gavira y G. Gómez Orfanell, «Poder, espacio y democracia», Revista de Estudios Sociales, núm. 21-22.

2.3. Análisis crítico

1. En cada época existen palabras de prestigio, y de uso común, cuya **utilización abusiva** conduce a un vaciamiento y trivialización de contenido. Viene siendo práctica habitual **coronar**, a modo de guinda, Congresos y Jornadas de la más variada temática con el tema de la participación ciudadana. Existe un notable desnivel entre lo que se habla, dice y escribe y sus realizaciones prácticas. La participación aparece como una moneda ya gastada antes de que se haya puesto en curso.

2. **La participación no es necesariamente progresista.** Cabe una asunción de la participación desde una ideología conservadora y tecnocrática. La participación puede ser un elemento de racionalización y recomposición del propio sistema de dominación. Algunos tipos de participación no son más que mecanismos de manipulación para inducir a la aceptación de fines ya elegidos por quienes realmente efectúan el control. De tal modo que existe en amplios sectores progresistas una cierta desilusión respecto a la participación como proyecto democrático (3).

Una participación, en dirección progresista, como se señala después, tiene que ver con el poder real de decisión y sobre todo las posibilidades de control y con los efectos que produzca en las organizaciones ciudadanas.

3. En ocasiones **suele contraponerse eficacia a participación.** Como si la participación estuviera **contraindicada** para la eficacia. Se ha hablado de que la «balkanización del poder» y la «defensa del propio territorio» restan eficacia a la gestión en cuanto que introducen mecanismos retardatorios en las decisiones. Como ha escrito Fortes Engel, «el gran dilema organizativo de nuestro tiempo parece encontrarse en la elección entre unas estructuras administrativas capaces para una gestión eficaz de los servicios públicos y aquellas otras que posibiliten una participación sin trabas de los administrados» (4). Existen investigaciones en América Latina que muestran que el factor esencial de éxito en el planeamiento local ha sido la participación ciudadana.

4. **La autonomía es una de las condiciones de la participación.** La participación debe basarse en una organización tal que asegure el máximo control de su patrimonio y de la gestión del mismo a la propia comunidad local. Promover la participación ciudadana en asuntos cuya decisión depende de una instancia superior conduce a la frustración, el desinterés y la pérdida de prestigio de los mecanismos de participación. Cuando al final, las decisiones las adopta un órgano ajeno al que ha promovido la participación, se reducen, por eso mismo, las posibilidades de control. En todo caso, es necesario conocer las posibilidades y los límites del proceso.

5. **Concepto de participación.** Ya antes se ha señalado que existe una trivialización del concepto de participación. (5) Hay quienes identifican participación con reclamación y protesta, otros con colaboración, con corresponsabilización, con exigencia de creación de canales de información y consulta de abajo a arriba...

(3) Miguel Sánchez Morón, *«La participación del ciudadano en la Administración Pública»*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(4) *«La información pública en el derecho administrativo»*.

(5) *«Investigación básica sobre las actitudes de la población madrileña respecto al planeamiento urbanístico municipal»*. Emopública. Ayuntamiento de Madrid. Ejemplar fotocopiado.

## CONVIVENCIA Y PARTICIPACION EN LOS BARRIOS

Un elemento que debe tenerse en cuenta, a pesar de su aparente elementalidad, es que la **participación es cosa de dos**: participar de algo o tomar parte en algo es reconocer la no posesión de eso algo; no se participa en lo que es de uno. Existen, por tanto, dos instancias, cuyo tipo de relación resulta determinante en los procesos participativos.

La participación implica más que las consultas respecto a medios y a fines. Para French, Israel, y Aas, «la participación es un proceso en que dos o más partes se influyen mutuamente en la realización de planes, programas y objetivos». Para Simmie, «la participación sin poder es una farsa»; de ahí que un auténtico proceso de participación tiene que traer consigo un compromiso de compartir realmente el poder de decisión.

La falta de credibilidad de muchos procesos de participación se debe precisamente a eso. El grado de participación estará en relación directa con la efectividad de las propuestas que se formulen. No obstante, no deben olvidarse los problemas que estos planteamientos suscitan: respecto a la democracia representativa, a la representatividad e implantación de las organizaciones sociales, a los intereses contrapuestos que pueden defender los distintos grupos sociales, etc.

6. **Previo a la participación es la información.** Pero no una información cualquiera. Existe una información que no es sino un instrumento de persuasión y de creación de una actitud pasiva, que atrofia la posibilidad de respuesta. Necesidad de una información que promueva la participación y estimule y favorezca la respuesta.

7. **Efectos de la participación.** Mediante la participación:

- Se fortalece y desarrolla la democracia;
- Se conoce mejor la realidad, y, por tanto, la dirección de su transformación;
- Se potencia el pluralismo y se combate el sectarismo y el dogmatismo;
- Se incrementa la responsabilidad y la solidaridad;
- Se da más viabilidad y eficacia a los planes y programas;
- Se asegura una continuidad, independientemente de quienes ostentan el poder;
- Se limitan las presiones de intereses económicos;
- Se favorece tanto una acción respuesta a los problemas cotidianos como un proyecto global en relación con el problema o problemas que se aborden.

8. **La participación y las organizaciones sociales.** Finalmente, la participación necesita la existencia de movimientos u organizaciones sociales que expresen sus intereses, elaboren propuestas, etc. Pero no solamente eso, sino que la **participación en las instituciones públicas debe servir para potenciar dichas organizaciones sociales.**

La participación puede convertirse en un amortiguador o un generador. Hace falta analizar si, por ejemplo, la presencia de organizaciones sociales en los órganos de participación que han creado los Ayuntamientos está produciendo su fortalecimiento o su debilitamiento. Ambos efectos son posibles, si bien el fenómeno predominante es el de la «fagocitosis» y anulación progresiva de las organizaciones sociales. De ahí que el debate posterior a esta ponencia podría incluir los siguientes puntos:

1. Si la participación requiere y se apoya en organizaciones sociales, el acento hoy y aquí habría que marcarlo, más que en la participación, en la necesidad

## JAVIER ANGULO URIBARRI

de movimientos y organizaciones sociales fuertes, amplios, representativos, autónomos, dotados de medios suficientes, amparados en una normativa que ayude su potenciación.

2. El peligro de resultar subsumidas en las instituciones plantea la disyuntiva de potenciar mecanismos de participación, o de potenciar mecanismos de control.

3. Tiene una gran importancia la posición, tanto teórica como práctica que adopten los partidos políticos, tanto desde sí mismos como desde las instituciones en que estén presentes. Muy recientemente, el presidente italiano Pertini ha escrito: «Se está produciendo una invasión de los partidos en las áreas culturales, administrativas y de toda especie reservado a la asociación de los ciudadanos».

En los puntos siguientes, sobre los Ayuntamientos y la participación ciudadana y sobre las organizaciones sociales se ofrecen algunos elementos de análisis para estos y otros puntos de debate.

### III. LOS AYUNTAMIENTOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### 3.1. Concepción del Ayuntamiento

El municipio es «el nivel más descentralizado del Estado, el más penetrado por la sociedad civil, el más accesible a los gobernadores, el más directamente ligado a la vida cotidiana de las masas populares» (M. Castells.)

Por otra parte, las posiciones respecto a la participación ciudadana están influidas, entre otras, por la concepción que se tenga acerca de lo que es el Ayuntamiento.

De hecho, la historia del régimen local ha contemplado dos posiciones que entienden, la primera, que el Ayuntamiento es el último eslabón del Estado que se proyecta sobre la sociedad, y la segunda, que es el primer eslabón de la sociedad que genera Estado desde su propia base. El entendimiento de una u otra posición, influye de manera determinante en el entendimiento de lo que debe ser la participación ciudadana.

#### 3.2. La democracia local, según los ciudadanos

En la gestión municipal no sólo influye la concepción teórico-práctica acerca de la institución municipal, sino la mentalidad de la población, sus valores y su concepción de Ayuntamiento.

Exposición de resultados de sondeos sociológicos realizados por E.D.I.S. en varias ciudades españolas, tanto sobre las cualidades de los Ayuntamientos democráticos (conocimiento de problemas, eficacia, información, participación, etc.) como sobre contenidos diferenciados de la democracia local, según diversos sectores de población, manifiestan esta distinta mentalidad.

#### 3.3. Las elecciones municipales

Los Ayuntamientos surgidos de las elecciones municipales se encontraron ante déficits graves en materia de equipamiento, infraestructura, servicios so-

## CONVIVENCIA Y PARTICIPACION EN LOS BARRIOS

ciales, etc. Pero el absentismo electoral mostró que, junto a estos déficits, existe también un déficit de interés ciudadano por los problemas de la comunidad local, fenómeno éste no exclusivo de nuestro país ni tan solo apreciado en las consultas electorales, y que un Informe del Consejo de Europa analizó en la mayor parte de los países europeos.

De ahí que un indicador significativo de la **gestión democrática local**, aparte de otros referidos a la eficacia de gestión, deba ser el del interés que las Corporaciones locales hayan podido crear en sus administrados por los asuntos colectivos de su comunidad.

### 3.4. La práctica municipal de la participación

No cabe un análisis, de validez general, acerca de lo que ha sido la práctica de la participación desde los Ayuntamientos desde abril de 1979 a nuestros días. Con los riesgos que toda generalización comporta, se ofrecen algunos elementos para debate.

Pocos son los Reglamentos de Participación Ciudadana, adoptados en 1979. El primer año fue, sobre todo, tiempo de rodaje de los nuevos concejales.

Salvo excepciones, y con el apoyo de una antidemocrática y anticonstitucional Ley de Régimen Local, **predomina inicialmente el recelo** frente a los proyectos de participación, recelo derivado fundamentalmente de una incompreensión del papel de las organizaciones sociales; (este hecho encuentra su explicación, si bien en contados casos, en unos planteamientos poco ajustados de asociaciones que no han asimilado la nueva situación). Se afirma que las organizaciones sociales, especialmente las vecinales, pretenden ser Ayuntamientos paralelos, se compara número de votos con números de socios, se hace difundir — interesadamente en ocasiones la crisis del movimiento vecinal, se pretende situar al mismo nivel asociaciones con muy distinto carácter y representatividad, etc. De hecho, lo que algunos Ayuntamientos hacen en esa etapa inicial no es sino verter desde las instituciones un, **al menos, insuficiente** entendimiento de lo que es la democracia. Ha existido y existe recelo, desde los partidos, frente a las organizaciones sociales. «La especialización obsesiva en la conservación o la conquista del poder ha llevado a las cúpulas de los partidos a descuidar otras dimensiones de la sociedad civil y a dejar morir asociaciones directamente ligadas a los intereses inmediatos de los ciudadanos. Este notable estrechamiento del campo de acción partidista, reducido a campañas electorales o a las tareas administrativas, ha implicado a su vez un hacinamiento en los centros de decisión situados en el vértice de la pirámide y un **negligente desprecio hacia otras formas de participación popular** (Editorial de «El País», 13.6.81.)

En un primer período ha existido falta de receptividad y permeabilidad por parte de los Ayuntamientos, escasa autocrítica, culto absoluto a la eficacia; la «parcelación» de la gestión municipal, como menoscabo de una política global y la política de pactos, por otra parte imprescindible, han perjudicado a la participación ciudadana.

A la primera etapa ha sucedido otra, con bastantes más rasgos positivos, durante la que se ha potenciado la creación de órganos descentralizados de distrito, se ha instrumentado la presencia de organizaciones sociales en Consejos o Juntas de carácter sectorial, se han establecido unas relaciones más ajustadas con las organizaciones sociales intensificando el apoyo técnico y económico a sus

## JAVIER ANGULO URIBARRI

actividades, se han creado o fortalecido las oficinas municipales de información y asesoramiento, etc. Los procesos de elaboración de planes de ordenación urbana, que necesitan por ley períodos de participación pública, han sido igualmente un elemento que ha creado un cierto clima de corresponsabilización.

En conjunto, los Ayuntamientos han venido evolucionando de modo que se han hecho más conscientes de que la participación, además de ser un valor democrático que potenciar, **interesa a su propia gestión**. Lo mismo puede decirse de su relación con las organizaciones sociales: los Ayuntamientos (buena parte de ellos) han llegado a la convicción de que **necesitan**, para su gestión, organizaciones sociales representativas de los intereses generales o sectoriales de la población.

### IV. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS BARRIOS

4.1. La relación entre participación y convivencia y organizaciones sociales no es una relación forzada. Todos los estudios realizados, según la más variada metodología, vinculan estrechamente unas y otras. De modo que no cabe tratar de participación y convivencia sin tratar de las organizaciones sociales territoriales.

4.2. Es frecuente un rechazo por parte de algunos a la historia del movimiento ciudadano, como lo es también un análisis nostálgico del mismo. De su nacimiento y evolución (muchos movimientos de renovación consisten en volver a las fuentes) se desprenden determinadas lecciones de aplicación actual.

Estos han sido los **grandes hitos** del movimiento ciudadano:

a) Nacimiento como asociaciones de **afectados**, como instrumento de defensa frente a agresiones de carácter socioeconómico.

b) Extensión del frente reivindicativo, incorporando problemas amplios, y con un carácter ofensivo por parte de las asociaciones.

c) Etapa del auge del movimiento ciudadano (coordinación de sectores populares y coordinación de asociaciones vecinales (y acento en la lucha por la democracia).

d) Etapa posterior, en la que la legalización de los partidos políticos provoca tensiones y el tema de mayor debate es el del «espacio» de los movimientos sociales en los barrios.

e) Después de las elecciones municipales, etapa cuyo rasgo predominante es el de la relación con los Ayuntamientos democráticos y las consecuencias de esa situación en los movimientos sociales territoriales.

#### 4.3. Elementos de reflexión

• **Consecuencias de la situación política general:** La práctica de la acción política general está haciendo impacto en los ciudadanos. La política se está viviendo como un espectáculo, con actores y espectadores, y el pueblo convertido en público. Existe una cierta burocratización de la práctica sindical. Las organizaciones sociales territoriales han descendido fuertemente en su nivel organizativo y son impensables acciones masivas conocidas en otros tiempos. Partidos, sindicatos, asociaciones han perdido capacidad de convocatoria. Si bien existen

## CONVIVENCIA Y PARTICIPACION EN LOS BARRIOS

razones diferenciadas, es necesario profundizar en las razones comunes de esta situación.

- **La necesidad de las organizaciones sociales territoriales:** A pesar de la «crisis» (no mayor que la que se experimenta en todas las demás instituciones) de estas organizaciones, continúa existiendo un reconocimiento absoluto de su labor. Informes procedentes de sondeos sociológicos. La razón: su proximidad y conocimiento de los problemas de los barrios.

- **Los problemas de los barrios:** Constituye el punto de partida de las organizaciones sociales. Pero existe el peligro de esquematismo. La percepción de los problemas y de los centros de interés es cambiante y evolutiva. A veces pasa que los ciudadanos no se interesan en aquello que los militantes de los barrios han decidido que debieran interesarse

- En el punto 1.º se ha tratado del barrio y de la ciudad. Hoy no existe movimiento ciudadano con las características que reunió hace años. Las organizaciones sociales son más diferenciadas, menos heterogéneas y uniformes. Pero el aislamiento de la acción de barrio, a no ser que lo exija el proceso de organización y conciencia de la comunidad, produce ineficacia y sobre todo resulta desconciador.

- La **pluridimensionalidad** fue característica de las asociaciones vecinales hace tiempo y aun lo sigue siendo hoy en día. No obstante, han surgido asociaciones de todo tipo —culturales, educativas, ecologistas, etc.— de carácter sectorial y específico. Necesidad de crear «lugares de encuentro» que potencien la convivencia en el barrio. Por otro lado, un abanico muy amplio de frentes reivindicativos conduce a la dispersión en multiplicidad, de acciones sin contenido concienciador.

- Las organizaciones sociales territoriales no son ni antesala de los partidos, ni campo de contienda de los mismos, ni partidos venidos a menos o que no dan la talla, ni partidos de independientes ni alternativa a los partidos políticos. Los ciudadanos mayoritariamente se sienten representados por las **organizaciones políticas y sociales** de manera distinta y complementaria.

- Se ha señalado la **responsabilidad de los Ayuntamientos** en el fortalecimiento o debilitamiento de las organizaciones sociales. Es necesario analizar la posición que éstas han de adoptar ante los Ayuntamientos. Las mayores posibilidades de diálogo han intensificado la relación Ayuntamientos-organizaciones sociales. En determinados casos, se han transformado en un puente, con un grupo de notables con influencias, con despreocupación de continuar fortaleciendo la autoorganización de los barrios. De la misma manera debe replantearse las organizaciones sociales que prestan servicios (en algunos casos, para visibilizar su **utilidad**) o en las que se pone todo el esfuerzo en la eficacia o los **resultados** (necesarios, por otra parte).

- La acción de barrio necesita militantes comprometidos, que aseguren continuidad a un plan de trabajo. Pero a la vez una organización flexible que permita distintos niveles de compromiso y posibilidades de participación en acciones limitadas en el tiempo.

- Las organizaciones sociales **no son una mutua** de afiliados que disfrutan de beneficios por el hecho de serlo. Pero, en ocasiones, por mostrar su representatividad y ser portavoces de problemas colectivos, toda la organización social se transfunde en la comunidad, relegando a muy segundo plano una acción específica con el grupo amplio de los miembros de la organización social.

JAVIER ANGULO URIBARRI

Lo que tiene como consecuencia la falta de renovación de dirigentes, entre otros aspectos.

• Finalmente, debe reflexionarse sobre su actividad específica, al margen de la referencia a otras instituciones. Hoy da la impresión de que las organizaciones sociales se dedican al resto, a lo que no se dedican otras instituciones. De ahí a transformarse e incluso aceptar ser organizaciones marginales no hay más que un paso.