

RIO

Revista Internacional de Organizaciones

Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza

Carlos Gómez Bahillo

cgomez@unizar.es

Resumen

Se estudia el desarrollo de las asociaciones y organizaciones vecinales en España durante los años cincuenta y sesenta como instrumento a través del cual los ciudadanos podían participar en la gestión de los asuntos públicos de ámbito local que les afectaban más directamente. El asociacionismo vecinal de aquella época se estudia dentro de los movimientos populares urbanos que aparecen como respuesta al conflicto social existente en la ciudad y como respuesta al fracaso y falta de representatividad de las instituciones locales. En la actualidad el asociacionismo vecinal está bastante desarrollado a pesar de haber disminuido la intensidad reivindicativa que tuvo durante aquellos años.

Abstract

It is studied the development of the associations and local organizations in Spain as instrument through as the citizens could participate in the management of public subjects of local environment that affected to them more directly. The local associationism of that period is studied inside the urban popular movements that appear as answer to the existing social conflict in the city and as answer to the failure and lack of representativeness of the local institutions. Nowadays the local associationism is quite developed in spite of to have diminished the demandding intensity that it had during those years.

1. EL ASOCIACIONISMO VECINAL COMO VÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El movimiento asociativo vecinal surge en España en torno a los años sesenta, en que aparecen los primeros comités de barrio que más tarde se transformarán en las asociaciones de cabezas de familia¹, y que posteriormente acabarán convirtiéndose en las actuales asociaciones de vecinos. Estas Asociaciones de Vecinos surgieron al amparo de la Ley de Asociaciones de 1964, en cuyo artículo 1. se reconocía “la libertad de asociación para fines lícitos y determinados”.

Los movimientos vecinales se localizan espacialmente en los barrios naturales de las ciudades y desarrollaron una intensa acción política reivindicativa durante los últimos años del régimen franquista y la transición democrática. En la formación del movimiento asociativo en España “*el barrio se convirtió en una base organizativa donde la mayor parte de las luchas, aunque provocadas inicialmente por un problema particular, dieron pie durante la movilización a la creación de asociaciones de vecinos destinadas a abordar todos los asuntos de la vida diaria, desde la vivienda hasta las zonas verdes, desde el abastecimiento de agua hasta las fiestas populares. La protesta más militante se organizó en las barriadas obreras donde se inició el movimiento, pero las asociaciones de vecinos abarcaron una amplia gama del espectro social. Las áreas de las clases medias se movilaron alrededor de sus propias cuestiones y se unieron luego a los barrios populares para luchar por objetivos comunes básicos como la libertad de asociación o el disfrute de las fiestas callejeras*” Castells (1986: 229)². Todo este proceso se produce en un momento en que los derechos políticos y ciudadanos estaban restringidos y cualquier manifestación popular era reprimida por las fuerzas de orden público.

El asociacionismo vecinal hay que encuadrarlo dentro de los movimientos populares urbanos que surgen como respuesta al conflicto social existente en el ámbito de las grandes ciudades, y que eran resultado de:

*La contradicción existente entre la demanda de satisfacción de necesidades colectivas por parte de los vecinos de los barrios populares y la existencia de unas condiciones sociales basadas en reducidos gastos en infraestructuras de uso colectivo y en la reproducción de la mano de obra laboral.

*La necesidad y demanda de una gestión colectiva de bienes de consumo de uso público y de servicios sociales.

¹ El gobierno integró los movimientos urbanos en las Asociaciones Familiares del Movimiento, que surgieron con el Decreto de la Secretaría General del Movimiento de 29 de julio de 1957 por que se crea la Delegación Nacional de Asociaciones. La Orden de 24 de junio de 1963 regulaba la constitución de Asociaciones Generales de Cabezas de Familia. Posteriormente, la Orden de 18 de abril de 1966, reguló las Federaciones Provinciales de Asociaciones Familiares y la de 30 de mayo de 1966 la Unión Nacional de Asociaciones Familiares.

² CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Universidad, p. 299.

Ver también SUSSER, I. (2001): *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 165-166.

*La especulación del suelo y sus consecuencias: alta densidad de población, carencia de infraestructuras urbanas, servicios sociales colectivos...

*Tratamiento desigual en el diseño y mantenimiento de infraestructuras urbanas en los barrios residenciales céntricos, ocupados por clases medias, y los que se encuentran en la periferia urbana en donde residen sectores obreros y población autóctona procedente del campo.

*Carencia de cauces de participación en la gestión de los asuntos y problemas de planeamiento urbano y de los servicios colectivos.

*Adquisición de una conciencia colectiva de privación de los derechos fundamentales de la persona y de los derivados de la condición de ciudadano.

La aceleración del proceso de urbanización y los efectos derivados del mismo genera en la ciudadanía la pretensión de participar en el diseño de la ciudad y decidir lo que afecta a la solución de sus problemas. Aparecen las asociaciones de vecinos en aquellos barrios donde la especulación es mayor, el transporte público es insuficiente y la carencia de servicios colectivos es manifiesta. Nacen con un carácter reivindicativo de cumplimiento de la ley ante las infracciones urbanísticas generalizadas por la dejadez de la administración municipal y por su ineficacia en la resolución de los problemas que se iban generando como consecuencia de los procesos de concentración urbana. El conflicto social urbano es, por tanto, el promotor del desarrollo de los movimientos vecinales. En los barrios de nueva edificación el elemento aglutinador es la deficiente urbanización e insuficiencia de equipamientos sociales.

La expansión de las asociaciones vecinales se debe al fracaso y falta de representatividad de las instituciones locales. Por ello, insisten en su carácter de representatividad ante una política administrativa orientada a impedir o limitar su crecimiento y desarrollo. Las asociaciones vecinales surgieron a partir de un grupo minoritario del barrio más concienciado políticamente, y los ayuntamientos en muchas ocasiones se vieron obligados a reconocerlas por su labor reivindicativa como interlocutores de los ciudadanos.

Los problemas cruciales que constituyen el contenido reivindicativo del asociacionismo español en aquellos años están en relación con:

*Las restricciones gubernativas hacia la libertad de asociación: supresión de asambleas, reuniones, registros a los locales, detenciones a sus dirigentes...

*Problemas urbanísticos derivados de la carencia de planeamiento.

*Problemas derivados de la carencia, insuficiencia y deficiencia de infraestructuras y equipamientos públicos: sanidad, educación, zonas verdes, lugares de reunión y encuentro para jóvenes, tercera edad...

Pero tras las reivindicaciones concretas lo que se planteaba eran unas nuevas técnicas de acción y participación social: en la exigencia de un parque o zonas verdes en un determinado barrio se demandaba el derecho a participar en el diseño de la ciudad, de las visitas a despachos oficiales se pasaba a las luchas urbanas, a la exigencia del cumplimiento de la ley... y de ahí a reclamar el derecho de reunión y de asociación, las libertades democráticas, la representatividad y participación en la gestión municipal y de los bienes públicos. De manera que las asociaciones de vecinos se convierten en el lugar de referencia del barrio: lugares de reunión para vecinos y jóvenes, centro cultural y recreativo

(equipo de fútbol, excursiones, cine, teatro...) y se va convirtiendo el movimiento ciudadano en movimientos de masas, con una estructura organizativa sólida y representativa en el que se incluyen también las asociaciones de Amas de Casa, Centros Culturales, Clubs Juveniles y de la Tercera Edad y otros grupos sociales.

El movimiento vecinal estuvo ligado desde su inicio a los intereses políticos y planteamientos de los partidos políticos de izquierdas y grupos cristianos de base cercanos al socialismo. Las asociaciones se convirtieron en un foro de debate continuo sobre la concepción del estado, la sociedad, la vida ciudadana, el ejercicio de la ciudadanía... Por eso, el movimiento vecinal español fue un verdadero agente de cambio social ya que contribuyó a la transformación de la ciudad y a la mejora de las condiciones de vida de los vecinos: servicios urbanos, transporte, zonas verdes, consiguiendo frenar el ritmo de las grandes especulaciones de la década anterior... Como señala García (1994: 239), *“en España, las presiones políticas que ejercieron los movimientos sociales a favor de la participación social y política durante los años setenta han sido respondidas por las administraciones locales, durante la década siguiente, con la creación de equipamientos y servicios públicos y con políticas de planificación urbana de reforma interior. Ambas políticas implican una redistribución de recursos, dado que mejoran la calidad de vida de aquellos que residen en las zonas más degradadas de la ciudad”*³.

Por eso se vincula el asociacionismo vecinal a los movimientos sociales urbanos, concibiendo éstos como *“aquellos movimientos de las clases populares que partiendo de reivindicaciones urbanas alcanzan un nivel de generalidad de objetivos y potencialidad política que modifican las relaciones de poder entre las clases”*⁴. Los movimientos sociales urbanos surgen *“cuando hay correspondencia entre las contradicciones estructurales fundamentales del sistema urbano y una línea justa de una organización formada a partir de la cristalización de otras prácticas”* (Borja 1973: 39)⁵.

En la actualidad el movimiento asociativo vecinal se encuentra bastante desarrollado a pesar de haber disminuido la pujanza e intensidad que tuvo durante los últimos años del franquismo y de la transición democrática, y se ha incrementado con el crecimiento de asociaciones de carácter sectorial produciéndose, a su vez, un cierto desencanto en los ciudadanos para participar en cuestiones de política local y la disminución de candidatos para ocupar puestos en las asociaciones y ejercer funciones de representación en diferentes órganos e instituciones participativas. Algunos de los jóvenes dirigentes de épocas pasadas se han integrado en el sistema político y ocupan cargos políticos o administrativos en la administración municipal: *“a partir de 1980 los movimientos sociales entran en un proceso de crisis irreversible en nuestro país. La causa desencadenante de dicha crisis es el abandono de las asociaciones por parte de sus dirigentes, que se incorporan a tareas predominantemente políticas”* (Castells 1974: 323)⁶. También el desarrollo de la sociedad de bienestar y la consolidación del sistema democrático, y concretamente la ejecución de políticas de remodelación urbana, de dotación de equipamientos colectivos y de descentralización administrativa junto con la

³ GARCIA, S. (1994): “Ciudadanía en España”. En ALABART, A., GARCIA, S. Y GINER, S. (comps): *Clase, poder u ciudadanía*. Madrid: Siglo XXI, p. 239.

⁴ BORJA, J. (1974): “Movimientos urbanos de las clases populares: movimiento reivindicativo, movimiento democrático, dualidad de poder”. *Papers*, 3, 39.

⁵ CASTELLS, M. (1974): *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI, p. 323.

⁶ ALBERICH, T.: “La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa”. *Documentación Social*, 1993, 90, 110-102.

transformación que ha experimentado la relación del ciudadano con su ayuntamiento ha contribuido sin duda a esta situación.

Esto no supone la regresión del movimiento asociativo, sino la reestructuración de las organizaciones ciudadanas con nuevas y distintas orientaciones respecto a las de las asociaciones vecinales. Antaño el movimiento vecinal agrupaba diferentes preocupaciones e intereses sociales que actualmente han adquirido su propia identidad asociativa. V. Urrutia (1992: 93-94) señala las siguientes tipologías de las nuevas tendencias del asociacionismo⁷:

- A) *Grupos de carácter expresivo y de ocio, tales como los culturales y deportivos, formados por jóvenes y caracterizados por la informalidad y temporalidad (asociaciones de tiempo libre).*
- B) *Grupos vinculados a propuestas políticas concretas, utilizados como plataformas de encuadramiento político, movilización y propaganda.*
- C) *Organizaciones <instrumentales> vinculadas a problemas relacionados con los efectos del deterioro social y los ajustes del sistema económico (asociaciones relacionadas con la toxicomanía, delincuencia juvenil y desempleo).*
- D) *Organizaciones vinculadas al ámbito religioso.*
- E) *Organizaciones de socialización alternativa vinculadas a los movimientos sociales alternativos (asociaciones pacifistas, ecologistas, feministas).*

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Las sociedades democráticas se consolidan y reafirman a través del protagonismo de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en la administración y gestión de bienes y servicios públicos y en el diseño de políticas e infraestructuras. Para ello, se han ido estableciendo cauces reglamentarios que permiten la incorporación de la opinión, demandas e intereses de los ciudadanos, representados a través de asociaciones e instituciones, en el desarrollo de las políticas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida. La participación ciudadana es “*un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación. Y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente... Pero también requiere unos mínimos de vida colectiva, de organización social*”(Borja 1990: 667)⁸.

⁷ URRUTIA, V.: “Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos”. *Política y Sociedad*, 1992, 10, 53-54.

⁸ BORJA, J. (1990): “Políticas y gobierno en las grandes ciudades” en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. Y QUINTANA, I.: *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, p. 667.

Los *objetivos* fundamentales de la participación ciudadana son (Borja y Castells 204: 301)⁹:

- a) Intervenir en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales.
- b) Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de programas y campañas especiales.
- c) Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas.

La participación ciudadana está recobrando nueva actualidad frente a los nuevos problemas urbanos derivados fundamentalmente de:

- a) Crecimiento de la ciudad y de sus actividades y, por ello, de la necesidad de nuevos espacios urbanos con la consiguiente dotación de servicios e infraestructuras.
- b) La diversidad de funciones y actividades que se realizan desde la administración local, lo que está generando burocracias especializadas que deben rentabilizar eficaz y eficientemente los recursos disponibles para dar respuestas a las demandas crecientes de calidad de vida de los ciudadanos.
- c) Aparición de nuevos espacios de exclusión, e incluso marginación, en áreas residenciales ocupadas por grupos menos competitivos en el mercado o que se encuentran en situación administrativa de irregularidad: inmigrantes no legalizados, ghettos sociales de marginación...

La participación ciudadana se debe concebir como un derecho, no como un deber, y supone mucho más que la mera emisión de un voto en los comicios electorales. Hay que entenderla cómo la intervención de los vecinos a través de sus asociaciones en el diseño y gestión de la ciudad y de sus equipamientos, lo que obliga a los ayuntamientos a colaborar con el sector asociativo proporcionando los medios y recursos necesarios para que puedan realizar sus tareas, preservando su autonomía. En la actualidad, observamos dos tendencias en las formas de actuación de los municipios respecto a los movimientos ciudadanos: *“por una parte, los que buscan la forma de hacer efectiva la participación, de facilitar la intervención de la ciudadanía y de las asociaciones en la gestión municipal, de ayudar a las asociaciones para que tengan los medios adecuados para poder hacer su tarea conservando su autonomía, de colaborar con el sector asociativo sin ser intervencionista... Por otro lado, los que ven la participación como una especie de relaciones ciudadanas en que el representante municipal es una especie de responsable de recursos humanos de una empresa que mantiene relaciones cordiales –desde la autoridad– con los representantes sindicales, o como una especie de agente comercial que trata de vender la acción municipal a los dirigentes asociativos para que lo acepten aunque sea necesario hacer algunos retoques para contentar algunas voces y evitar el conflicto. Desde esta perspectiva no se profundiza en la realidad de las asociaciones, y se permite el surgimiento y la consolidación de corporativismos; no se incentiva la evolución interna de las asociaciones y se olvida la importancia de hacer pedagogía de la acción política para*

⁹ BORJA, J. Y CASTELLS, M. (2004): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, p.301.

facilitar el conocimiento de la acción de gobierno y de que el ayuntamiento es el conjunto de ciudadanos” (Pindado 2002: 118-119)¹⁰.

Las iniciativas de participación se generan principalmente en el ámbito local debido a:

- La Identificación de los ciudadanos con la administración municipal, ya que gestiona unos temas que les afectan más directamente. Se trata de una administración más cercana y receptiva a las necesidades y expectativas de los administrados, a nivel individual, o a través de los colectivos e instituciones a las que pertenece.
- La idea de que la administración municipal puede atender y responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos, ya que es más flexible y cercana y se conoce a las personas que van a tomar la decisión sobre las cuestiones que se plantean y éstas conocen, a su vez, la problemática planteada.
- La administración municipal tiene más posibilidades y medios para involucrar e integrar a los distintos colectivos en las cuestiones públicas y especialmente en aquellos temas que más directamente les pueden afectar.

Este marco relacional entre ciudadanos y administración pública está determinado por un conjunto de normas reguladoras y por diferentes órganos que permiten canalizar la participación en aquellos aspectos previamente definidos por los poderes públicos. Por ello, *“desde esta perspectiva la democratización de la vida social y política, la incorporación de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas en los municipios, debe ser una preocupación preferente e las agendas de los gobiernos locales. En esta estrategia hay que pensar en la democratización de la estructura administrativa, en una descentralización que, proyectada hacia fuera de la estructura administrativa, permite la incorporación de los diferentes agentes a los procesos participativos” (Fundación Kaleidos.Red 2003: 113)¹¹.*

Los ayuntamientos han sido las organizaciones públicas que más han desarrollado iniciativas y han establecidos medios para hacer posible y mejorar la participación ciudadana, ya que a nivel del gobierno central o de las comunidades autónomas las acciones han sido reducidas y con mucha menor incidencia. En una primera etapa, los ayuntamientos establecieron mecanismos para regular la participación de la ciudadanía y canalizar las demandas y reivindicaciones de los vecinos e integrar el conflicto social existente en la propia política municipal. En una segunda etapa, que se desarrolla fundamentalmente a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta, los ayuntamientos comienzan a considerar la intervención ciudadana no ya como problema sino como una necesidad del propio sistema democrático y una forma de contribuir a su consolidación. A lo largo de este tiempo, las corporaciones municipales han ido aprobando reglamentos a través de los cuales se establecen y regulan la participación de los ciudadanos. A finales de la década de los años ochenta, dos terceras partes de los

¹⁰ PINDADO SANCHEZ, F. (2002): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ed. Del Serbal, pp. 118-119.

¹¹ FUNDACION KALEIDOS.RED (2003): *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Gijón: Ed. TREA, p.113.

municipios españoles de más de cien mil habitantes disponen de Reglamento de Participación Ciudadana (Rodríguez Villasante 1995)¹².

2.2. FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana se ha desarrollado a través de diferentes niveles o grados que suponen la ampliación de los derechos de participación y de co-gestión.

1º Nivel. *Participación informativa*. Participación descendente, de la administración a los usuarios –colectivos o individuales- y ascendente, de éstos a los servicios administrativos a través de procedimientos establecidos.

2º Nivel. *Consulta a los administrados*. La consulta puede ser obligatoria, en el caso de que así lo establezca el procedimiento, o voluntaria por parte de la administración, respecto a colectivos o ciudadanos individuales en relación con sus intereses, a fin de resolver de forma más satisfactoria para el ciudadano.

3º Nivel. *Intervención permanente e institucionalizada* de colectivos, grupos, asociaciones e instituciones profesionales, sociales, económicas...

4º Nivel. *Participación en la toma de decisiones*, lo que supone de alguna manera un reparto o redistribución del ejercicio del poder. La elaboración y seguimiento de presupuestos participativos, sería un ejemplo de ello.

La participación de los ciudadanos en la gestión local depende del contexto sociopolítico y se realiza a través de diferentes formas, que han sido descritas por LOWNDES et al (2001: 207)¹³:

1ª. Proporcionar *información sobre la calidad del servicio* que ha recibido como ciudadano.

2ª Participar en los *procedimientos administrativos* sometidos a información pública.

3ª *Intervenir en Consejos o foros* ciudadanos para los que han sido seleccionados con criterios territoriales o de intereses comunes.

4ª *Consulta directa* sobre cuestiones específicas que les afectan directamente.

5ª *Procesos deliberativos* por medio de discusiones y reflexiones ciudadanas sobre temas concretos a través de jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, talleres de futuros... En España existen experiencias de *Jurados Ciudadanos* en el País Vasco y Cataluña a través de los Núcleos de Intervención Participativa, formados por un grupo de ciudadanos (en torno a 20 personas) que se reúnen para analizar y hacer un seguimiento de una actuación o política específica de la administración, y emiten un informe sobre lo observado con las correspondientes propuestas. Posteriormente un Jurado –similar al de la

¹² Un estudio del desarrollo de la participación ciudadana en el ámbito local fue realizado por RODRIGUEZ VILLASANTE, T. (1995): *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.

¹³ LOWNDES, V, PRATCHETT, L y STOKER, G.: "Trends in Public Participation: Part 1 Local Government Perspectives". *Public Administration*, 2001, 79, 1, 207.

administración de justicia- considera las propuestas y hacen pública sus conclusiones y recomendaciones. Las *encuestas deliberativas* son un foro de discusión del que forman parte una muestra al azar de ciudadanos con políticos, funcionarios y expertos, que se reúnen para tratar sobre problemas que afectan a la comunidad. Se trata de obtener información detallada sobre la opinión de la ciudadanía.

6º *Conferencias de Consenso* en la que los ciudadanos pueden discutir y recabar la opinión sobre asuntos políticos, sociales y económicos relevantes para la sociedad con expertos y técnicos en la cuestión, intentando llegar a unas conclusiones y consenso sobre los temas tratados.

7º *Paneles ciudadanos* a través de los cuales los distintos colectivos y grupos, con intereses comunes, participan en debates propuestos desde la administración municipal.

Las experiencias de participación que se están produciendo en Europa, en el ámbito local, abarcan desde la autogestión de determinados equipamientos y servicios públicos (centros deportivos, juveniles, tercera edad, socioculturales, bibliotecas...), las actividades específicas (programas, fiestas locales, educación de adultos...), la consulta en decisiones sobre diseños de espacios públicos hasta la integración del ciudadano en la gestión y planeamiento de las infraestructuras y servicios públicos. La búsqueda de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y la administración municipal ha llevado a repensar los modos y las formas acerca de cómo se deberían articular y presentar las demandas vecinales, estableciendo unos cauces institucionales y un procedimiento para que los intereses de los distintos colectivos estén representados en las políticas municipales.

El modelo participativo es muy desigual en España: "Las fórmulas de participación de entidades se encuentran más desarrolladas que el resto –las mixtas y las de base personal-. En algunas CC.AA. observamos un mapa participativo local ya bastante denso y consolidado; en otras, en cambio, predominan culturas locales escasamente participativas. Por último, las ciudades de tamaño medio y grande han avanzado más en la práctica participativa que los municipios de menor tamaño" (Goma. y Font 2001: 207)

¹⁴.

2.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Carta Europea de Autonomía Local reconoce el "derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos", pero en la práctica surgen interferencias que limitan este principio, y que se derivan de:

*La erosión de la autonomía local por el fortalecimiento excesivo de los niveles de gobierno intermedios (Comunidad autónomas).

*El creciente desinterés de los ciudadanos por la gestión de las cuestiones públicas y su no participación en la misma, a pesar de la existencia de cauces establecidos para ello.

La Constitución Española reconoce en su artículo 23.1. el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos estableciendo dos vías para ello: directa o a través de los representantes elegidos por sufragio universal.

¹⁴ GOMA, R. Y FONT, J., "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, p. 76.

La Ley 7/1985, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* institucionaliza la participación ciudadana al establecer que los ayuntamientos deberán regular a través de normas el procedimiento y órganos adecuados para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en aquellas cuestiones de carácter local que les afectan directamente, por medio de instrumentos generados para ello, como presupuestos participativos, Jurado de ciudadanos, Consejos de los órganos gestores de servicios públicos, asambleas o consejos de barrio... Existen diversos y abundantes mecanismos de participación en la gestión de los asuntos locales, como consecuencia de la autonomía municipal, aunque en la práctica su aprovechamiento resulta muy desigual, siendo ésta mayor en los municipios medios y grandes, a través de los consejos sectoriales especializados en materias específicas, que tienen un carácter consultivo. El artículo 24 dispone que los municipios de mayor población deben fomentar los distritos a efectos de institucionalizar organismos que faciliten la participación de los ciudadanos. No obstante, son pocas las ciudades españolas que los han desarrollado: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Bilbao y Las Palmas de Gran Canaria, aunque en realidad únicamente se encuentran consolidados en Madrid y Barcelona y en proceso también en Valencia, ya que en estas ciudades existe una verdadera delegación y descentralización administrativa, que constituye el medio más adecuado para acercar la administración a los ciudadanos y permitir su participación.

Las consultas populares directas están teniendo un escaso desarrollo en España, prefiriéndose la representación de intereses de tipo asociativo o corporativo y muy especialmente los mecanismos de información pública establecidos en los procedimientos administrativos. En estos últimos años ha sido más frecuente la utilización de encuestas y sondeos sobre cuestiones de la vida local que afectan a la mayor parte de los ciudadanos y, por el contrario, han sido escasas las consultas populares, a pesar de estar permitidas por la legislación vigente cuando se cumplan los requisitos establecidos.

La Ley 57/2003, de *Medidas para la Modernización del Gobierno Local* desarrolla la participación ciudadana, dado que en la ley 7/1985 únicamente se hacía un tratamiento meramente declarativo de la misma, y establece, como se señala en su Parte Expositiva III, “unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo”. Todo ello aparece regulado en el artículo 70 bis. 1. que dice: “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos”, y en el artículo 128 “Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”.

Para fomentar la participación los ayuntamientos deben dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 70 bis, 3º. de la citada Ley, e implantar y desarrollar los instrumentos que proporciona la tecnología de la información y comunicación, tales como

la oficina de información al ciudadano, el establecimiento de terminales informativas a las que los ciudadanos puedan acceder libremente con una tarjeta identificativa y la comunicación con los servicios municipales a través de la red, facilitando la presentación de documentos y la realización de trámites administrativos, así como la realización de encuestas y consultas populares. En el artículo 131 se propone la creación de un Consejo Social en las ciudades con mayor saldo de población, y del que forman parte representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales y vecinales.

3. LA ORGANIZACIÓN VECINAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA

3.1. NORMATIVA Y REGULACIÓN DEL ASOCIACIONISMO CIUDADANO

En 1982 surgió la primera Comisión Especial de Participación Ciudadana que estableció una normativa de participación que apenas permitía la incidencia de las Asociaciones Vecinales y de la Federación de Barrios de Zaragoza -que representaba a la totalidad de las Asociaciones-, en las cuestiones que afectaban a los vecinos de los barrios. Hay que esperar hasta el año 1987, en que se elabora el primer Reglamento de descentralización y participación, que fue aprobado por todos los grupos municipales y aceptado por la Federación de Barrios y por cada una de las Asociaciones de Vecinos, y a partir del cual se inicia una nueva fase de relación entre Ayuntamiento y asociaciones, que no sólo considera y tiene en cuenta la opinión de los vecinos en la gestión de aquellos temas y cuestiones que les afectan directamente, sino que también proporciona, tanto a las distintas asociaciones como a la Federación, los recursos y ayudas necesarias para desarrollar sus funciones. Esta política de subvenciones se hizo extensiva también al conjunto del tejido asociativo de la ciudad. Estas ayudas tenían un carácter directo e iban destinadas al mantenimiento de la organización, e indirecto mediante el patrocinio de programas sociales y culturales concretos que se otorgaban a través de la firma de convenios con las distintas asociaciones.

El *Reglamento de Participación ciudadana* de 2002 fija los cauces reglamentarios y los procedimientos para que las inquietudes, demandas y opiniones vecinales sean tenidas en cuenta en la política municipal. En el mismo se reconoce el derecho de todos los zaragozanos a participar en la gestión de la ciudad, que se considera como lugar de convivencia y espacio para la realización humana. Para ello, se señalan unos mecanismos e instrumentos que permiten a los vecinos expresar su opinión sobre los asuntos públicos y ejercer su derecho a la participación a través de su asistencia a las sesiones plenarios y se establecen las normas de su intervención y las medidas para la difusión de los acuerdos municipales que les afectan más directamente.

El Ayuntamiento de la ciudad de Zaragoza dispone de un Área de Participación Ciudadana que tiene como objetivo fomentar y facilitar el asociacionismo y el voluntariado en las entidades de interés social y colectivo. Para ello, y con el fin de que las entidades ciudadanas puedan desarrollar sus actividades y cumplir los objetivos para los que han sido creadas, desde la Corporación: a) se colabora en el diseño y desarrollo de programas de formación y capacitación en la gestión y dinamización del movimiento asociativo; b) se proporciona un servicio de asesoramiento; c) se da la posibilidad de uso compartido de las

instalaciones y servicios municipales, y d) se subvencionan la realización de programas y actividades de calidad.

Para facilitar esta participación vecinal se crea un *Censo Municipal de Entidades Ciudadanas* que recoge la relación de asociaciones e instituciones que tienen un carácter social y que son representativas de los intereses colectivos de los ciudadanos. El objetivo prioritario del Censo de Entidades Ciudadanas es fomentar el asociacionismo ciudadano participativo, a través de:

*Reconocimiento de las entidades y la garantía del ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión municipal por medio de ellas.

*Recabar información por parte del Ayuntamiento, desde la perspectiva de las entidades ciudadanas, sobre aspectos globales de la ciudad, gestión de los servicios municipales...

A dichas entidades, se les reconoce los siguientes derechos:

1. A recibir las convocatorias de los órganos municipales y las publicaciones editadas por la corporación que puedan resultar de su interés.
2. A participar en los Órganos del Ayuntamiento de la ciudad y de su administración territorial y sectorial.
3. A obtener subvenciones y otras ayudas para la realización de actividades de calidad que tengan una finalidad de carácter público.
4. A ejercer la iniciativa ciudadana y la audiencia pública.
5. A obtener la tutela del Defensor del Ciudadano.

3.2. LA ORGANIZACIÓN VECINAL

La participación vecinal se canaliza a través de una organización territorial específica formada por las Juntas municipales, las Juntas vecinales, los Concejos locales y los Consejos sectoriales

1º) Juntas Municipales

La ciudad de Zaragoza aparece dividida en trece distritos municipales, al frente de los cuales existe una Junta Municipal, y en 16 barrios rurales, regidos por juntas vecinales, Dentro de ellos se puede reconocer a los polígonos o espacios urbanos con características peculiares y que tengan una identidad propia y diferenciada del resto. Las Juntas municipales son órganos administrativos descentralizados y cercanos a los ciudadanos que realizan y gestionan los asuntos¹⁵ que afectan al espacio territorial y a los vecinos que

¹⁵ Un ejemplo reciente de ello, ha sido el de la Junta Municipal de El Rabal, que en marzo de 2005, inició un proceso de "Presupuestos Participativos Vía Internet". Se trata de un programa piloto realizado conjuntamente entre el Ayuntamiento y el Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza (GDMZ) de la Universidad de Zaragoza que permitirá conocer, a través de la red, la opinión de los vecinos sobre la distribución de los presupuestos del barrio. Para la realización de este proyecto se cuenta con la participación de las

residen en él, con la finalidad de mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y corregir los desequilibrios espaciales que se pudieran generar.

a) Composición de las Juntas Municipales

*Presidente.

*Diez vocales a propuesta de los grupos políticos con representación municipal.

*Presidentes de los Consejos Locales.

*Representantes (con voz y sin voto) de cada una de las asociaciones vecinales que se encuentren en el ámbito territorial de la Junta y que estén inscritas en el Censo Municipal de Entidades Ciudadanas.

*Representante (con voz y sin voto) de las Asociaciones de Padres de Alumnos, Asociaciones Juveniles, Asociaciones de la Tercera Edad, Asociaciones de Empresarios y Comerciantes y Entidades Ciudadanas.

b) Funciones de las Juntas Municipales

*Proponer a los órganos municipales de gobierno temas para su inclusión en el orden del día de las sesiones, así como propuestas de acuerdos, resoluciones e interpelaciones.

*Elaborar estudios sobre las necesidades existentes en el ámbito territorial de la Junta.

*Informar sobre diversas cuestiones como: instrumentos de ordenación urbanística, proyectos de obras municipales, planes y proyectos de equipamientos, concesiones de viviendas de promoción municipal, presupuestos municipales, proceso de descentralización y participación urbana, peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los vecinos, ordenanzas municipales, implantación y cuantificación de contribuciones especiales...

2º) Juntas Vecinales de los barrios rurales de la ciudad

a) Composición de las Juntas Vecinales

*Presidente.

*Vocales.

Asociaciones Vecinales de la Junta, así como de los Vocales de la Junta Municipal. El proyecto consiste en distribuir la partida presupuestaria entre cuatro alternativas planteadas (supresión de barreras arquitectónicas, porteros, zonas verdes, limpieza viaria) según las preferencias de los participantes en el mismo entre unos criterios económicos, sociales y ambientales. El resultado obtenido obligará al Concejal de la Junta a distribuir el presupuesto de una manera u otra. La finalidad de este proyecto es fomentar la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones municipales y crear y difundir socialmente el conocimiento derivado de la resolución científica de los problemas planteados en el ámbito de las decisiones públicas.

*Representantes (con voz y sin voto) de cada una de las asociaciones vecinales que se encuentren en el ámbito territorial de la Junta y que estén inscritas en el Censo Municipal de Entidades Ciudadanas.

*Representante (con voz y sin voto) de las Asociaciones de Padres de Alumnos, Asociaciones Juveniles, Asociaciones de la Tercera Edad, Asociaciones de Empresarios y Comerciantes y Entidades Ciudadanas.

b) *Funciones de las Juntas Vecinales*. Similares a las Juntas Municipales

3º) **Concejos locales**

Se constituyen a iniciativa de los vecinos o del Ayuntamiento y tiene asignadas competencias de:

*De consulta, propuesta e informe respecto a las actuaciones municipales relacionadas con el espacio territorial.

*De gestión y administración en relación con los equipamientos públicos locales y organización de actividades.

4º) **Concejos sectoriales**

Los Concejos sectoriales son órganos de participación, que tienen un carácter consultivo, informativo y asesor en el ámbito municipal y, por tanto, no vinculante, a través de los cuales se facilita la participación ciudadana y se canaliza, a su vez, las iniciativas de las entidades asociativas en las cuestiones urbanas. Cada área de actividad municipal tiene la posibilidad de crear un Consejo de Área o Consejos sectoriales en temas de su competencia, que deberá ser aprobado por el Pleno del Ayuntamiento. Tienen las siguientes *funciones*:

*Presentar iniciativas, sugerencias y propuestas a las Comisiones Informativas.

*Proponer conjuntamente soluciones a problemas del sector de actividad.

*Colaborar en estudios y elaboración de Programas, Proyectos y Disposiciones del sector.

*Informar al Ayuntamiento cuando le sea requerido.

5º) **Consejos de distrito**

Los Consejos de distrito municipales, según establece el artículo 4 “*son órganos territoriales de gestión desconcentrada para la prestación de servicios y el acercamiento del Ayuntamiento a los ciudadanos, que sirven de apoyo y cauce para la tramitación de los*

asuntos derivados de la gestión de las Juntas Municipales en su ámbito territorial". Los trece distritos se agrupan en cinco Consejos Municipales.

3.3. Instrumentos de participación ciudadana a nivel individual

a) La iniciativa ciudadana. Es una forma de participación que permite a los ciudadanos solicitar al Ayuntamiento el desarrollo de una determinada actividad. Se requiere que la petición esté avalada con la firma del 3% de los empadronados, mayores de 16 años. Las iniciativas se tramitan a través de una Oficina de Apoyo al ciudadano, que canaliza las demandas de servicios y de proyectos de interés general de ciudadanos y colectivos.

b) Audiencia pública. A través de la audiencia pública los ciudadanos y las asociaciones y organizaciones ciudadanas pueden proponer a la administración municipal el tratamiento de temas o recibir información sobre las actuaciones que les afectan directamente. Se puede producir a nivel de la ciudad o de la Junta Municipal o vecinal.

c) Consulta popular. Se puede producir por decisión de la alcaldía, previo acuerdo de Pleno por mayoría absoluta, o por iniciativa vecinal. La alcaldía deberá someter al Pleno, para su aprobación, aquellas solicitudes de consulta popular suscritas como mínimo por 10.000 habitantes más el 5% de los residentes que excedan de 100.000 habitantes.

d) Estudios de Opinión y encuesta ciudadana para recabar información sobre el funcionamiento de los servicios públicos y sobre cuestiones de especial relevancia para el conjunto de los ciudadanos.

e) Sesiones plenarias. Las sesiones plenarias de la Corporación y de su Comisión de Gobierno así como las de las Juntas Municipales y Vecinales tienen un carácter público, y a las mismas pueden asistir los medios de comunicación, los representantes de asociaciones vecinales o entidades ciudadanas de defensa de intereses sectoriales.

f) Participación en los órganos municipales de gobierno. El Reglamento de Participación ciudadana de 2002 establece que, una vez terminada la sesión del Pleno de la Corporación, el alcalde podrá abrir un turno de ruegos y preguntas entre el público asistentes para que los vecinos que lo hayan solicitado previamente, puedan exponer sus inquietudes o pedir información respecto a temas de interés general y que afectan al conjunto de los ciudadanos o a un sector de ellos.

4. CONCLUSIÓN

La participación asociativa en el gobierno municipal en España ha tenido un gran desarrollo a nivel legislativo durante los veinte últimos años ya que se han aprobado normas y reglamentos que establecen los cauces a través de los cuales los ciudadanos pueden participar y manifestar su opinión sobre asuntos de su interés o que les afectan directamente. El marco legislativo ha sido aprobado aunque la incidencia de la ciudadanía en la gestión municipal está todavía muy lejos de ser una realidad en la gran mayoría de los municipios. En el siguiente cuadro, y siguiendo la metodología DAFO, establecemos los puntos fuertes y débiles del movimiento asociativo en su relación con el gobierno local¹⁶:

Puntos fuertes	Puntos débiles
<i>Gobierno local</i>	<i>Gobierno local</i>
1. La participación refuerza el consenso y la legitimación social de las políticas del gobierno local.	1. A la formalización de un Consejo (o Reglamento de Participación) no le sigue una voluntad política de impulsar su funcionamiento.
2. La participación impulsa el cambio de culturas internas políticas y técnicas.	2. Dificultades para hallar interlocutores sociales representativos.
<i>Sector asociativo</i>	<i>Sector asociativo</i>
1. Se abren canales de incidencia directa sobre la política local más allá de las elecciones.	1. Diferencia importante entre el esfuerzo participativo (muy alto) y el grado de incidencia real conseguida (más bajo).
2. Se extienden actitudes y valores de ciudadanía activa, reflexiva y crítica.	2. Estructuras asociativas poco sólidas y coordinadas.

El Reglamento de Participación Ciudadana de la ciudad de Zaragoza de 2002, regula los cauces necesarios para recabar la opinión e intervención de los movimientos ciudadanos en la gestión y principales decisiones que afectan a la ciudad. Pero en la práctica, los cauces y procedimientos establecidos se encuentran muy poco desarrollados, al igual que sucede en la mayor parte de los municipios del país, por falta de voluntad política para crear los mecanismos adecuados y facilitar la acción vecinal, o porque el propio movimiento asociativo no dispone de los recursos necesarios que se precisan para ello. Únicamente se han desarrollado algunos procedimientos contemplados en el Reglamento, y a través de ellos la Corporación Municipal ha asumido algunas de las demandas, inquietudes y propuestas de los ciudadanos. No obstante, la participación de las entidades ciudadanas, aunque puede influir e incluso ha condicionado la toma de decisiones, en muy pocas ocasiones ha tenido un carácter decisorio.

¹⁶ GOMA, R. Y FONT, J.: “La democracia local: un mapa de experiencias participativas” en FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, p. 74.

Los principales debates sobre la ciudad y sus problemas y soluciones están centralizados y formalizados a nivel institucional en determinados foros (por ejemplo, Ebropolis), siendo reducida la posibilidad de una intervención ciudadana directa en los grandes planes e iniciativas estratégicas, lo que también es debido a la falta de capacidad de las organizaciones y asociaciones ciudadanas para hacer propuestas o dar respuesta a los planteamientos generales y globales de la ciudad, principalmente por la carencia de los recursos técnicos que se requiere para ello.

El Ayuntamiento de Zaragoza para poder desarrollar el Reglamento de Participación Ciudadana, y contribuir al desarrollo del movimiento asociativo de la ciudad debería realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:

1. Mejorar la capacidad de representación de las asociaciones ciudadanas.
2. Establecer mecanismos de regulación de los procesos, órganos y estrategias, establecidos en el Reglamento, para facilitar la relación entre la sociedad civil y la administración municipal.
3. Contribuir a la mejora, reestructuración y consolidación del tejido asociativo de la ciudad, proporcionando los medios que permitan una mayor eficacia en la participación.
4. Favorecer que las asociaciones ciudadanas participen en el diseño y gestión de los servicios públicos que más directamente les afectan.

Bibliografía

- AGUIAR, F. y NAVARRO, Cl. (2000): “Democracia y participación ciudadana en los municipios: Un mercado político de trastos”. *REIS*, 91, pp.:89-111.
- ALBERICH, T. (1993): “La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa”. *Documentación Social*. nº 90, pp.: 101-113.
- BORJA, J. (1990): “Políticas y gobierno en las grandes ciudades” en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. Y QUINTANA, I.: *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema: Madrid. Pp.: 649-722.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (2004): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus: Madrid.
- BORJA, J.(1974): “Movimientos urbanos de las clases populares: movimiento reivindicativo, movimiento democrático, dualidad de poder”. *Papers* nº 3, pp.: 39-60.
- CASTELLS, M. (1974): *La cuestión urbana*. Siglo XXI: Madrid.
- CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Alianza Universidad: Madrid.
- FUNDACION KALEIDOS.RED (2003): *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Ed. TREA: Gijón.

- GARCIA, S. (1994): "Ciudadanía en España". En ALABART, A., GARCIA, S. y GINER, S. (comps): *Clase, poder u ciudadanía*. Siglo XXI: Madrid.
- GOMA, R. Y FONT, J.: "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel: Barcelona.
- JORNADAS SOBRE URBANISMO Y PARTICIPACION CIUDADANA (2005): *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI: Jornadas celebradas en Valencia en 2003*. Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana: Valencia.
- PINDADO SANCHEZ, F. (2002): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ed. del Serbal; Barcelona.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T. (1995): *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.
- VV.AA. (1999): *La sociedad civil: democracia y su destino*. EUNSA: Pamplona.
- URRUTIA, V. (1992): "Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos". *Política y Sociedad*. Nº 10, pp.:49-56.

Normativas municipales

- Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza aprobado por el Pleno Municipal el 30 de octubre de 2002 (B.O.P. 26 noviembre 2002). Posteriores modificaciones aprobadas por el Ayuntamiento Pleno el 28.04.2005 y publicadas en los BOP nº 96 de 30.04.2005, BOP nº 203 de 05.09.2005. y 1 BOP nº 221 de 26.09.2005
- Reglamento de los Centros Municipales de Convivencia para Mayores
Aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 05.05.2000
Publicado en el BOA de 02.06.2000
- Consejo Sectorial de Juventud de Zaragoza
Aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 18.04.2000
Publicado en el BOP de 01.09.2000
- Consejo Sectorial de Acción Social de Zaragoza
Aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 29.10.1999
Publicado en el BOP de 08.01.2000
- Consejo Sectorial de Participación Ciudadana
Aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 29.11.1996
Publicado en el BOP de 29.12.1994
- Reglamento de Juntas Municipales, Juntas Vecinales y de Participación Ciudadana
Última modificación aprobada por el Ayuntamiento Pleno el 24.02.1994.
Publicada en el BOP nº 67 de 24.03.1994.

* Parcialmente derogada por el Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana (BOP 26.11.2002)

