

Carmen Espinar

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

Antecedentes y evolución del movimiento vecinal en Madrid

INDICE

CONTEXTO SITUACIONAL

1. Apuntes sobre el marco social, económico y político del nacimiento del movimiento ciudadano
2. Tres momentos en la evolución del movimiento. Del nacimiento en la dictadura al receso en la democracia
 - 2.1. Inicio y movilizaciones sociales
 - 2.2. Una época clave en el movimiento ciudadano
 - 2.3. El movimiento ciudadano en la democracia
3. De la reivindicación y la democracia directa a la gestión y representación
4. El movimiento ciudadano en la primera década del siglo XXI
5. El movimiento ciudadano y otros movimientos sociales
6. Las formas organizativas del movimiento ciudadano
7. La participación institucional y el movimiento ciudadano

EL DEBATE DE LAS PRÁCTICAS DE CIUDADANÍA

1

1. Delimitando conceptos: participación y ciudadanía
 - 1.1. Lo que es y no es la participación
 - 1.2. Modelos de participación
 - 1.3. De la participación a la ciudadanía
2. Democracia representativa, democracia participativa
3. De lo "social" y lo "político".
4. Los espacios de aprendizaje de ciudadanía

LAS ASOCIACIONES VECINALES COMO ESCUELAS DE CIUDADANÍA

1. 1. Una nueva mirada hacia el barrio y desde el barrio
2. Una red horizontal de redes horizontales
3. Defender lo público es defender lo común
4. Dar más énfasis a los procesos
5. El movimiento ciudadano como movimiento político

BIBLIOGRAFÍA

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

La reflexión es una tarea de vagos y maleantes. Hay que saber perderse para trazar un mapa, salir de los caminos trillados, vagar: deambular por las encrucijadas, abrir senderos a través de las mieses o el desierto, penetrar en callejuelas sin salida; asumir que todo camino recorrido sin mapa es caótico (luego será posible tender o recoger puentes, bordear pozos o simas, perforar agujeros o taparlos). Y hay que saber subvertir la ley -y/o acaso pervertirla-: apearse de todo lo dicho o lo sabido, quedar solo; hay que romper con todos los grupos, disentir de todos los consensos, hasta tocar la muerte o el silencio (luego será otra vez posible confraternizar y conversar).

Jesús Ibáñez

El movimiento vecinal tiene rasgos que le caracterizan como único en el ámbito europeo. Más allá del debate sobre su inclusión o no como movimiento social, es innegable su legitimidad como movimiento ciudadano urbano. Nacido de la mano del movimiento obrero en un contexto político de represión de los derechos políticos, sociales y laborales, constituyó la cara social o ciudadana de las reivindicaciones políticas que se gestionaban desde la clandestinidad por parte de los partidos de la izquierda.

Y es principalmente por su papel en este período de represión y dictadura, por el que al movimiento ciudadano se le reconoce como escuela de ciudadanía. Ciertamente es que con la democracia el movimiento ciudadano se hizo eco en gran medida del discurso de la izquierda en las instituciones, que abogaba por hacer política solo en el ámbito político (con un sentido restringido del mismo), replegándose así no solo en sus objetivos de formar parte de la vida política de los barrios y de la ciudad, sino también en su organización interna, que pasa a estar más estructurada y dirigida verticalmente.

Pero el presente del movimiento ciudadano en Madrid, sin embargo, es particularmente interesante. Por un lado, se están poniendo las bases para un encuentro sólido con otros movimientos sociales y, en esa medida, no solo se encuentra recuperando espacios de ciudadanía sino que está constituyéndose en referencia obligada en los múltiples repertorios reivindicativos activos actualmente. Por otro lado, se están desarrollando líneas de trabajo creativo que inciden directamente en lo político, dándole un nuevo sentido al concepto de ciudadanía. Y al tiempo, se trabajan espacios de democracia participativa y directa que podrían con el tiempo llegar a cambios estructurales importantes.

En este contexto, este texto se propone revisar los antecedentes del movimiento ciudadano y su evolución hasta la actualidad, considerando particularmente su articulación como espacios de construcción de ciudadanía, a lo largo de toda su historia, con la intención de acercarnos a las posibles respuestas a algunas de las preguntas que nos hacemos en torno los elementos que pueden caracterizar a determinados espacios como de aprendizaje de la ciudadanía.

CONTEXTO SITUACIONAL

1. Apuntes sobre el marco social, económico y político del nacimiento del movimiento ciudadano

Desde sus inicios, el movimiento ciudadano en Madrid se encuentra ligado a la crisis urbana y al proceso político de lucha por la democracia, por lo que no podemos entender su existencia sin considerar, aunque sea brevemente, el contexto político, económico y social, con especial atención al contexto de crisis urbana en el que se generó.

En la segunda mitad de los años 50, con la reincorporación de España al ámbito internacional, comienza a darse un giro en la política económica de la dictadura. De la mano del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, los tecnócratas del Opus Dei que acababan de entrar en el gobierno, promueven en el 59 el Plan de Estabilización. Este Plan estaba basado, por un lado, en el desarrollo turístico (que originó un gran deterioro ecológico, especialmente litoral y costero), y por otro la mecanización del campo y la potenciación de la industria, lo que tiene como primera consecuencia una gran oleada de migraciones al exterior (con Alemania y Argentina como países receptores a la cabeza), y una gran migración interna del campo a las grandes ciudades, especialmente, Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla.

Esta situación, junto a la promulgación de la Ley de Convenios Colectivos del 58 y la Ley de Asociaciones del 64, contribuirán a la extensión de las movilizaciones obreras, vecinales y estudiantiles de la época, si bien muy alejadas aún de las que en la época tenían lugar en otras partes del mundo occidental (Martín y Montañés, 2001:10).

El empuje inmigratorio de estos años fomentó el urbanismo periférico de estas grandes ciudades, que eran las que mayor flujo migratorio recibían. Este nuevo urbanismo tenía dos ejes principales: el institucional, que apostaba por un centro urbano y una periferia obrera instalada en polígonos de distintas caracterizaciones, y el autogestionado, que se basaba en la autoconstrucción de chabolas en las periferias de los polígonos obreros y en otras zonas, incluso más alejadas del núcleo central urbano.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

La política de planificación y ordenación urbana de la época fascista¹, a través de la Ley del Suelo de 1957 y del Plan de Urgencia Social, supuso un punto de inflexión respecto a las políticas de vivienda anteriores, al facilitar mediante operaciones crediticias y administrativas el desarrollo de la iniciativa privada en la solución del problema de la vivienda para las rentas bajas lo que permitió, en la década 1955-1965, que el volumen de construcción de vivienda protegida en España se multiplicara por 10 (Carmona y Rodríguez, 2007:341).

El Plan General de Madrid que se aprueba en 1964, traza un nuevo modelo de ciudad diseñado directamente por las constructoras y los bancos con el aval político del Estado, que legisla y da toda clase de facilidades políticas y administrativas para la especulación. El papel de la administración pública, que ya se manifestaba totalmente ineficaz en la instalación de servicios urbanos en los barrios periféricos, queda relegado a la expropiación y urbanización del suelo, mientras que el capital inmobiliario interviene en numerosas ocasiones en la propia ordenación del suelo.

En Madrid la situación de los barrios periféricos era particularmente dura. A las condiciones de los trabajadores (inmigrantes de otras comunidades autónomas, especialmente Extremadura, Galicia y Andalucía), que carecían de derechos laborales y sociales, se sumaban las condiciones de vida en los barrios periféricos, donde la fuerte especulación había levantado inmensas moles de ladrillo y cemento de ínfima calidad sin acompañarlas de las infraestructuras y equipamientos colectivos necesarios y, por supuesto, sin prever dotaciones ni reservas para parques y espacios verdes.

La diferencia, en muchas ocasiones, entre la vida de los habitantes de los polígonos y de las zonas chabolistas radicaba únicamente en la vivienda. Mientras que aquellos disponían de una construcción en altura, algo más grande (eso sí, barata y de mala calidad) con agua (normalmente solo agua fría) y luz, los chabolistas carecían de estos mínimos servicios. Sin embargo, en todo lo demás, compartían parecidas privaciones.

¹ Utilizo el término fascista conociendo el debate respecto a la consideración de la dictadura del general Franco como fascismo o como franquismo, o como algunas posiciones de la izquierda política plantean, fascismo en sus primeros años y franquismo posteriormente. En este sentido, comparto las tesis de Navarro en la respuesta que da a Malefakis en su artículo *Franquismo o Fascismo?* (www.nodo50.org/reformaenserio/articulos/abril05/franquismo.pdf), ampliada posteriormente en su libro *El Subdesarrollo social de España* (2006:149).

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

Situados unos y otros en zonas alejadas del centro urbano donde el suelo era más barato, las infraestructuras urbanas (alcantarillado, luz, agua, calles asfaltadas...) y por supuesto, cualquier tipo de establecimientos comerciales, transporte y demás servicios (sanidad, educación...), simplemente no existían.

Entre 1963 y 1969 la crisis urbana se amplía, y aunque la capacidad de respuesta de los vecinos de los barrios periféricos y chabolistas no es aún fuerte ni está articulada, ya se van vislumbrando algunas rendijas abiertas por las luchas obreras y estudiantiles de la época.

Con el declive y descomposición de la dictadura, el incipiente movimiento ciudadano vuelve su mirada hacia las reivindicaciones obreras y los trabajadores de las grandes fábricas madrileñas (Barreiros-Chrysler, Standard, Pegaso, Marconi, CASA, Fems...)², encontrando objetivos y prácticas comunes entre las organizaciones obreras y ciudadanas en su lucha por la democracia y por mejores condiciones de vida, confluencia de intereses fácil de entender en un contexto en el que cualquier movilización adquiría cariz político (Caprarella y Hernández, 2008:34).

A ello ayudó la existencia clandestina de diversos partidos de la izquierda, especialmente el Partido Comunista, la Organización Revolucionaria de Trabajadores (en Vallecas sobre todo) y el Partido de los Trabajadores (fundamentalmente en Carabanchel y Malasaña), y en menor medida el Movimiento Comunista (San Blas), que intentaron trasladar las luchas de las fábricas y su forma organizativa, las comisiones obreras, a los barrios.

En este sentido, en algunas zonas comenzaron a existir las comisiones vecinales, que no tuvieron mucho éxito. El resultado, fue un movimiento ciudadano que trascendió a los partidos políticos y se convirtió en asociaciones territoriales donde los vecinos primero se vinculaban a través de las luchas por las mejoras de las condiciones de vida y, posteriormente, algunos, pasaban a militar en estos partidos, según nos dicen algunos dirigentes vecinales de la época.

Desde la FRAVM, sin embargo, se le da más peso a los dirigentes obreros, y muy especialmente los de las grandes fábricas del metal, considerándoles consustanciales al movimiento ciudadano madrileño, con su participación activa en la creación de asociaciones vecinales y

² http://www.memoriavecinal.org/movimiento_solidario.php

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

formando parte de sus cuadros directivos³. En cualquier caso, parece evidente que “el espacio urbano es el escenario de las mayores confrontaciones de clases” (Martín y Montañés, 2003:11).

2. Tres momentos en la evolución del movimiento ciudadano. Del nacimiento en la dictadura al receso⁴ en la democracia

2.1. Inicio y movilizaciones sociales

A finales de los años 50, los vecinos de los barrios periféricos disponían de tres tipos de espacios de encuentro. Por un lado, las asociaciones de cabezas de familia, única estructura asociativa ciudadana que permitía la legislación fascista, y que algunos grupos de vecinos de barrios periféricos madrileños comenzaron a utilizar para reivindicar mejoras en los servicios. Por otro lado, las pequeñas tiendas y bares abiertos por los propios pobladores en algunos barrios periféricos donde los vecinos se encontraban, compartían desgracias y quejas y construían colectivamente iniciativas autogestionadas para mejorar sus condiciones de vida (gestión de basuras en Orcasitas, de la red eléctrica en el Pozo del Tío Raimundo⁵, asfaltado de calles, etc). (Carmona y Rodríguez, 2007:352).

El tercero de estos espacios de encuentro lo constituían las parroquias que empezaron a instalarse en estos barrios y que sirvieron de apoyo a los primeros atisbos de organización vecinal. Estos movimientos incipientes fueron también alentados directa o indirectamente desde el propio movimiento obrero, que durante la década de los sesenta se desarrolló con fuerza y visibilidad en las fábricas. Aquellas mismas personas que durante el día trabajaban largas jornadas en la industria o en la construcción, volvían después a esos barrios marginados y carentes de las mínimas condiciones de vida digna⁶. No es de extrañar, por tanto, que con el tiempo se fuesen conformando comisiones de barrio, redes vecinales más o menos informales que comenzaron a autoorganizarse para reivindicar mejores condiciones de vida.

³ http://www.memoriavecinal.org/movimiento_solidario.php

⁴ Utilizo el término “receso” en lugar de la palabra “declive”, que suele utilizarse, porque da mejor cuenta de un momento determinado en el continuo del movimiento vecinal, es decir, un momento de baja intensidad que no hace desaparecer el movimiento.

⁵ En el Pozo se constituyó una cooperativa, Copozo, que se hizo cargo de muchas de las necesidades del barrio)

⁶ La administración se escudaba en la ilegalidad de los asentamientos para no atender las necesidades de estos incipientes barrios.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

Podemos decir, por tanto, que los comienzos de los años sesenta marcan los inicios del movimiento ciudadano. Aprovechando el marco legal que ofrecía la Ley de Asociaciones de 1964, aquellos grupos de vecinos que venían reuniéndose en las redes informales, comenzaron a constituir Asociaciones de Vecinos, que rápidamente tomaron las riendas de las movilizaciones que venían gestándose en los barrios periféricos.

Así, pues, a partir del 64 ven la luz asociaciones como la de Palomeras Bajas y la del Pozo del Tío Raimundo, ambas en Vallecas, siguiéndoles otros barrios principalmente del sur: Orcasitas, Usera, Villaverde, Carabanchel..., y pasando de forma paulatina a otras zonas menos "obreras", como el Barrio del Pilar, al que la propaganda de Banús⁷ consideraba un barrio para las clases medias.

En algunas de estas zonas, principalmente en los barrios de Palomeras, El Pozo del Tío Raimundo, Meseta de Orcasitas..., las primeras luchas y movilizaciones se situaron en torno a los procesos de reordenación de los polígonos que amenazaban con expulsar a sus habitantes. Estas movilizaciones tenían dos reivindicaciones muy claras: la primera, que todos los habitantes del polígono quedaran realojados en la misma zona, y la segunda que se tuviera en cuenta a los vecinos en el diseño de los planes parciales. Ambas reivindicaciones han sido permanentes a lo largo de toda la historia del movimiento vecinal.

7

2.2. Una época clave en el movimiento ciudadano

La década de los 70 puede considerarse la época del auge del movimiento vecinal. Además de continuar su extensión por barrios y pueblos de Madrid (Alcalá de Henares, San Sebastián de los Reyes, Leganés y Getafe fueron los primeros), los vecinos crean comisiones en los barrios para integrar a los profesionales que ofrecían su colaboración desinteresada para abordar aquellos temas (principalmente urbanísticos y legales) en los que existían más desconocimiento⁸. En estos años el movimiento ciudadano se centra en la denuncia y la lucha contra la precariedad de la vivienda de la periferia de Madrid, plagada de chabolas verticales y horizontales. Pero no solo. El bienio 1975-1976 es intenso en movilizaciones vecinales.

⁷ Constructor amigo del dictador que edificó todo un barrio sin espacios libres para dotaciones y con la densidad más alta de toda Europa (200 viviendas por hectárea).

⁸ <http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/content/view/full/97>

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

En febrero de 1975, 11 asociaciones⁹ firman el acta constituyente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Provincia de Madrid (FAVP), que tiene que enfrentar una dura represión durante más de dos años, con cierres administrativos gubernamentales de sus sedes, detenciones de dirigentes, prohibiciones de actos públicos y reuniones, cargas policiales para disolverlas, al tiempo que las mantiene en situación de “pendiente de legalización”. Uno de estos actos brutalmente reprimidos fue el de Aranjuez, en el mes de mayo del 76, que en vez de detener el movimiento dio lugar a numerosas movilizaciones de protesta.

Las asociaciones vecinales junto a la incipiente federación, convocaron una Semana Ciudadana, que bajo el lema “Queremos nuestros derechos y los queremos ahora”, sembró los barrios de actos culturales y asambleas.

Estas acciones culminaron, en confluencia con el movimiento obrero, en una manifestación en el mes de junio, “por la amnistía, contra la carestía de la vida y por la legalización de las asociaciones de vecinos, por las libertades y los derechos democráticos”, que reúne en la calle Preciados a más de 50.000 personas¹⁰, siendo la primera manifestación legalizada tras la muerte del dictador.

Estamos entrando nuevamente en años duros para la economía de las familias¹¹, que ven mermada su capacidad para llegar a fin de mes. En este contexto de descontento y movilizaciones, el fraude en el pan constituyó una nueva espoleta para las grandes movilizaciones que siguieron y que se conoce como la “guerra del pan”. La mayor de ellas en septiembre de 1976, organizada por las asociaciones vecinales en alianza con las asociaciones de amas de casa, reunió en Moratalaz a más de 100 mil personas, bajo el lema de “Pan, trabajo y libertad¹²”, por la “legalización de las asociaciones de vecinos”, por la “amnistía, la democracia, la libertad y los ayuntamientos democráticos”.

Este mismo año de 1976, con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y los Planes Parciales de algunos barrios,

⁹ Alcalá de Henares, Carabanchel Alto, Concepción, Leganés, La Paz de Vallecas, La Zaporra, Moratalaz, Orcasitas, Palomeras Altas, Palomeras Bajas, Palomeras Sureste, Portugalete, Pozo del Tío Raimundo, San Blas y Villa Rosa

¹⁰ <http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/content/view/full/97>

¹¹ La crisis energética mundial de 1975 se hacía sentir particularmente en los más débiles y en la España fascista tuvo fuertes repercusiones en el plano político y social.

¹² http://www.memoriavecinal.org/lucha_por_democracia.php. Luchas para mejorar las condiciones de vida: la Guerra del Pan (2010)

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

se abre una nueva etapa reivindicativa para el movimiento vecinal, que no solo planteaban la dotación de los barrios dormitorio con escuelas, centros de salud, polideportivos, bibliotecas, espacios de convivencia y espacios verdes “que actúen como los pulmones que la ciudad necesita para un desarrollo urbanístico sostenible”, sino que en algunas zonas, como Vallecas, movilizó a casi la totalidad de la población.

El Plan Parcial de Ordenación de Vallecas, recibido inicialmente con alegría por las 12.000 familias que vivían allí, pasó en seguida a ser un Plan de Expulsión cuando vieron que lo que se facilitaba era la puesta “a disposición de capital privado un suelo que atrajese a grandes grupos financieros de la promoción inmobiliaria” (Cabrerizo, 1999:29).

Otra gran movilización de la época fue la que se fraguó en torno al peligro de especulación inmobiliaria que amenazaba a la pradera natural de Pradolongo¹³, en el distrito de Usera. Las asociaciones vecinales del distrito acordaron convertir la pradera en un parque, y tras múltiples manifestaciones y acciones de presión, en 1977 lograron sentarse a negociar con el Ayuntamiento, consiguiendo participar en el diseño del futuro parque (87 has), que fue inaugurado por el Alcalde Tierno Galván en 1983.

9

En estos años de apogeo del movimiento ciudadano, más de 220 mil personas militan activamente en las asociaciones de vecinos en el año 1977, y su influencia alcanza a más de un millón, según datos de la FRAVM¹⁴. Hay que recordar que en este período de desarrollo asociativo y reivindicativo tuvieron una importante influencia las parroquias de base, los profesionales y los militantes de izquierda, siendo para estos últimos el único espacio posible de intervención fuera de las fábricas.

La influencia del movimiento obrero también se percibe en las formas organizativas y de acción del movimiento en estos años, que se basan en la lógica de la asamblea-presión-negociación, recogiendo las demandas vecinales a través de asambleas de barrio, y trasladándolas a las administraciones con el objetivo de conseguir decisiones políticas para satisfacerlas. Las asociaciones, por su parte, promueven los delegados de calle o de manzana, que actúan como puntos focales en ambos sentidos (hacia la asociación y hacia el barrio). Este estilo de democracia directa se mantuvo a pesar de la represión durante mucho

¹³ http://www.memoriavecinal.org/pradolongo_primer_parque_democratico-usera.php

¹⁴ http://www.memoriavecinal.org/lucha_por_democracia.php. La represión en la última década de la dictadura y en la transición (2010)

tiempo, siendo el espacio privilegiado de participación política de los vecinos de los barrios.

2.3. El movimiento ciudadano en la primera década de la democracia

Las primeras elecciones municipales (1979), marcan el inicio de grandes cambios políticos, sociales, económicos y culturales que se desarrollarán a lo largo de toda la década de los 80, y especialmente a partir del 86 con la entrada en la Unión Europea.

Es este año cuando la presión vecinal con el apoyo de técnicos arquitectos, abogados, urbanistas, etc, logra una conquista histórica: el Ministerio de Obras Públicas dicta las Órdenes Comunicadas que dieron luz verde a los barrios en remodelación, gracias a la cual 150.000 vecinos de 28 barrios que vivían en chabolas pasaron a disfrutar de casi 39.000 nuevas viviendas en sus propios barrios¹⁵.

Este proceso de remodelación, cuya experiencia fue seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Naciones Unidas (Dubai, 1996) surge como reacción del movimiento vecinal a los planes previstos de renovación-expulsión de la población residente en los barrios periféricos, y puso en marcha un poderoso movimiento por la vivienda¹⁶. Ya en pleno proceso de construcción, con la transferencia de las competencias de vivienda al Gobierno Regional madrileño¹⁷, el Ejecutivo autonómico aprueba el Decreto 100/86 por el que extiende la remodelación a otra decena de barrios.

El éxito de la operación no reside sólo en su envergadura sino, sobre todo, en que es el resultado de la lucha vecinal que logró sustituir las chabolas por viviendas dignas sin trasladar a sus moradores y en la articulación de un proceso de participación ciudadana en el que, además, estuvieron implicados junto a las asociaciones vecinales, los técnicos y las administraciones central, regional y local¹⁸.

Hay que señalar, sin embargo, que no en todos los barrios el proceso se desarrolló de igual manera, pudiéndose distinguir tres grandes tipos de

¹⁵ Solo en Usera fueron ocho barrios los afectados: Almendrales, Cornisa de Orcasitas, La Princesa, Meseta de Orcasitas, Orcasur, Poblado Dirigido de Orcasitas, San Fermín y Zofío.

¹⁶ <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu/bp258.html> . (1996)

¹⁷ Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 (título VIII, artº 137), se constituyeron entre 1979 y 1983 las 17 comunidades autónomas existentes hoy día (y dos ciudades autónomas), cada una de ellas con una Asamblea y un Gobierno propios.

¹⁸ <http://www.memoriavecinal.org/vivienda.php>. Remodelación de 28 barrios. La regularización y el derecho al lugar.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

barrios-respuesta: Poblados de Absorción, Poblados Dirigidos, y Barrios de Autoconstrucción siendo en estos últimos y en algunos de Absorción de tamaño medio donde se desarrollará la reivindicación colectiva y la organización vecinal (Alguacil y Denche, 1989:143).

Pero el marco político está cambiando. Con los ayuntamientos democráticos gran parte de los líderes del movimiento ciudadano, no solo se incorporan progresivamente al ámbito de la política institucional y/o a los propios partidos de izquierda, ya legalizados, sino que algunos lo hacen con enfoques partidistas, defendiendo a ultranza la democracia representativa (especialmente en aquellos ayuntamientos en que la izquierda obtuvo mayorías absolutas), olvidando las formas de democracia directa que practicaron en los años de la dictadura y perdiendo en este sentido, una gran oportunidad histórica de articulación de ambas democracias (Castells, 1997:215).

También comienzan a abandonar muchos de los profesionales, llamados por la empresa privada o volviendo a las universidades, sin que el movimiento vecinal sea capaz de articular nuevas formas de relación con los profesionales en el nuevo contexto político (Alberich, 2003: 107).

Esta situación favoreció, por un lado, el debilitamiento de muchas asociaciones vecinales y, por otro, el cambio del discurso de aquellos que antes estuvieron de este lado y ahora pasaron al otro. Si antes, en los años de la dictadura, los apoyaban y consideraban al movimiento vecinal como un movimiento reivindicativo y de participación social ahora, con la nueva situación política, los partidos democráticos ahora en el poder lo consideran en el mejor de los casos, un movimiento de apoyo a las instituciones democráticas elegidas, cuando no, sencillamente inútil en las nuevas circunstancias políticas.

Los Ayuntamientos comienzan a ocuparse de aquellos asuntos que hasta entonces habían sido preocupación de las asociaciones, incluidas las fiestas de pueblos y ciudades que hasta entonces habían servido para difundir las reivindicaciones populares. Así, mientras las instituciones van marginando paulatinamente a las asociaciones vecinales, éstas van abandonando en gran medida la exigencia por participar en las tomas de decisiones (Martín y Montañés, 2001:13).

A mediados de la década España entra en la Unión Europea, y para eso ha tenido que realizar ajustes en el mercado de trabajo. La reconversión industrial, como consecuencia de la deslocalización de la

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

actividad productiva que realiza el Gobierno socialista, se traduce en un elemento más de desengaño de la población, en general. La reestructuración del modelo económico-productivo, produce nuevas necesidades que muchas asociaciones no saben cómo afrontar.

El movimiento ciudadano, vaciado progresivamente de contenido, sin recursos materiales y humanos, e incapaz de articular un nuevo marco de relaciones con el poder, va adaptándose a la estructura de las administraciones y a sus reglamentos de participación, en un marco de disminución de las movilizaciones sociales y de militancia.

Es la década del “desencanto”, y de ella solo vamos a señalar algunas cuestiones que tuvieron mayor y una especial repercusión en el movimiento ciudadano. Algunas fueron negativas, pero otras supusieron un reto que con el tiempo ayudaría al movimiento ciudadano a superar estos momentos de repliegue.

- Falta de reconocimiento público de las asociaciones vecinales por parte de las instituciones. Hay que recordar que cuando se redacta la constitución se deja de lado a las asociaciones vecinales, mientras se reconoce las de consumidores, con escasísima fuerza comparativa. En este contexto, las nuevas normas de participación en el Ayuntamiento de Madrid se hacen sin demasiada convicción y con el objetivo, más bien, de controlar la participación.
- Pérdida de protagonismo del movimiento ciudadano a favor de los poderes municipales y autonómicos, que pasan a realizar una oferta pública de actividades y servicios en desigual competencia con las asociaciones ciudadanas que hasta el momento venían haciéndolo (asociaciones vecinales, juveniles, culturales, ampas, etc) (Martín y Montañés, 2001:14). Especialmente reseñable es el caso de las fiestas de los barrios, que a finales de la década ya están en manos de las empresas de servicios en la mayoría de los distritos.
- Creciente desencanto por la participación en lo público. El discurso de los partidos de la izquierda insiste en su protagonismo político en detrimento de los movimientos sociales (los partidos políticos se “territorializan”, pasando en muchos casos a competir con las asociaciones vecinales). La democracia representativa prevalece y se defiende como la única y/o la mejor posible por

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

parte de la mayoría de la población, que prefiere delegar su responsabilidad en los partidos políticos y en las instituciones.

- Las movilizaciones contra la permanencia de España en la OTAN, que culminan con la victoria del sí en el referéndum de 1986, abren una fisura en las asociaciones vecinales que tardó muchos años en cerrarse¹⁹. No hay que olvidar que muchos dirigentes vecinales continúan estando vinculados a los partidos de la izquierda, y que es uno de ellos, el PSOE en el Gobierno, el que promueve y defiende la entrada en la OTAN frente al resto de la izquierda.
- Frente a los medios de comunicación que hace ya tiempo que no otorgan protagonismo al movimiento vecinal y que se hacen eco de las posiciones políticas de los partidos mayoritarios respecto a invisibilizar a los movimientos sociales de la época, surgen las radios libres y comunitarias, con base territorial en los barrios y con participación de los vecinos. Junto a ello, se incrementan y mejoran los boletines, revistas y periódicos vecinales, como medios de comunicación alternativos.
- Las relaciones del movimiento ciudadano con otros movimientos sociales, especialmente con el movimiento de padres y madres del alumnado y con el ecologista, se hacen más fuertes y se comienzan a articular algunas movilizaciones conjuntas, como las que reivindican la construcción de centros educativos públicos o el cierre de las centrales nucleares, respectivamente.
- La lógica de la asamblea-presión-negociación, en la que se ha fraguado el movimiento desde sus inicios, va cambiando a lo largo de la década, pasando a un primer plano la negociación en detrimento de otras formas de democracia directa. Con la llegada de la democracia, los cambios políticos y los estilos de hacer política, el movimiento ciudadano relega a un segundo plano los espacios de democracia directa, y los sustituye por redes asociativas barriales o distritales, en el mejor de los casos, cuando no se instituyen sus asociaciones en representantes de los barrios e interlocutor privilegiado de las instituciones.
- Muchas de las organizaciones del movimiento vecinal se muestran incapaces de ilusionar a las nuevas generaciones, tanto en lo que respecta al funcionamiento interno, muy poco participativo y muy

¹⁹ http://www.memoriavecinal.org/movimiento_solidario.php (2010).

presidencialista, como en lo que se refiere a los temas de la agenda, lo que se traduce en burocratización y estancamiento de muchas de ellas.

- Con la revisión en 1985, del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, la FRAVM²⁰, cuya experiencia anterior la hacía consciente de la importancia de contar con el asesoramiento de técnicos y especialistas en materias urbanísticas, se dota de un equipo técnico con el objetivo de estudiar y presentar alegaciones a las propuestas de planeamiento de las administraciones locales. Esto permitió que muchas asociaciones intervinieran de manera propositiva, no solo defensiva, en la rehabilitación de los barrios consolidados, la promoción de vivienda protegida, la dotación de equipamientos públicos, la creación y conservación de zonas verdes, la extensión del transporte público, etc.²¹

3. De la reivindicación y la democracia directa a la gestión y representación.

14

La década de los 90 nos sitúa en los inicios del repliegue del Estado de Bienestar en España. Si hasta 1993 hemos asistido a un aumento del gasto público social²², a partir de ese año y durante toda la década se produce una disminución constante y progresiva del mismo, iniciada por el último gobierno de Felipe González y continuada por el gobierno de Jose María Aznar, a lo que hay que añadir el déficit del que partíamos. En efecto, como señala Navarro (2009)²³, cuando iniciamos el proceso democrático el gasto público social representaba solo el 14%, frente al 22% del promedio de los países que constituyeron la UE-15.

En este contexto de desmantelamiento del estado de Bienestar y auge del neoliberalismo, se produce una progresiva privatización de los servicios públicos. Ya no se habla tanto de Estado de bienestar como de sociedad de bienestar, pasando la responsabilidad de la gestión de los servicios públicos a empresas de servicios creadas al efecto, en unos

²⁰ la FRAVM adopta el nuevo nombre –regional- tras las primeras elecciones autonómicas

²¹ <http://www.memoriavecinal.org/urbanismo.php>. Intervenir a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana (2010)

²² No hay que olvidar que nuestra tardía incorporación al sistema democrático hizo que cuando en la década de los ochenta el mundo occidental “comienza a desmantelar el Estado de Bienestar, en España es cuando más se invierte en políticas sociales” (Martín y Montañés, 2003:15)

²³ <http://www.vnavarro.org/?p=3524>

casos, y en otros a los propios ciudadanos a través de las asociaciones²⁴, tanto de las que ya existían como de las que se crean directamente para este fin en todas aquellas parcelas en las que se van rompiendo las políticas públicas de bienestar (asistencial, pensionistas, educación, de cooperación, de parados, de ayuda a inmigrantes, etc). Asociaciones estas normalmente basadas en equipos técnicos y en voluntarios²⁵, lo que, unido a la política de subvenciones que se incrementa en esta época por parte de las administraciones públicas, contribuye a su despolitización y a cambios en la forma de participar en lo público.

En los barrios conviven ahora las asociaciones de vecinos, de carácter generalista, con estas otras asociaciones sectoriales a las que las primeras miran con desconfianza porque compiten por los mismos recursos, cada vez más escasos, que las administraciones ponen a disposición del asociacionismo en su política clientelar.

Desde la FRAVM, se realiza en esta época un especial esfuerzo para conseguir el reconocimiento de las distintas administraciones y de los que las gobiernan mientras que en paralelo se trabaja en la reestructuración del movimiento vecinal, en su adaptación a los nuevos tiempos. En palabras de uno de sus dirigentes, "el trabajo realizado sitúa a nuestro movimiento como el gran canalizador de los problemas y reivindicaciones de los ciudadanos, y como una organización con la que las administraciones tendrán que contar para avanzar en su intento de hacer una ciudad mejor con todos y para todos". (FRAVM, 1997:3)

Aun así, es cierto que la crisis de militancia política y sindical, especialmente en los últimos años de la década, alcanza también a una buena parte del sector asociativo. La militancia, tal como se concebía hasta entonces, ya no es la única forma de estar en las asociaciones, dando paso a un compromiso más sectorial y menos duradero, en un proceso creciente de individuación social e ideológica (Barthelemy, 2003:23).

²⁴ No es mi intención en este trabajo entrar en el origen, caracterización y tipología de los distintos tipos de asociaciones, que abordan otros autores (Ariño, 2003). No obstante, no deja de ser curioso que en el 96 se promulgue una Ley del Voluntariado, mientras que las Asociaciones siguen en esa fecha rigiéndose por la ley fascista del 64.

²⁵ Aunque tampoco tiene interés para este trabajo ahondar en la figura del voluntari@, solo quiero señalar que es un término del que se pueden hacer distintas lecturas según la perspectiva desde la que se estudie: teoría de la elección racional, teoría de la movilización de recursos, sociología del compromiso en el espacio público, etc. (Barthelemy, 2003:246-262).

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

En muchos barrios y pueblos, la competencia por las subvenciones y/o por conseguir la interlocución de las instituciones favoreció la escisión y atomización de las asociaciones vecinales, que a pesar de estar integradas en su mayoría en la Federación Regional de Asociaciones Vecinales (FRAVM), actúan de manera descoordinada en función de intereses a veces partidistas, a veces personales de algunos líderes.

Paralelamente, y frente al endurecimiento del capitalismo de mercado, comienzan a surgir también empresas de economía social en un marco de construcción de redes “de iniciativas ciudadanas, creadoras de un discurso diferenciado sobre el voluntariado activo y la reconstrucción del concepto de ciudadanía” (Martín y Montañés (2001:22).

La década de los 90 trajo otros cambios al movimiento vecinal. Por una parte, en 1991 se crea MUJERES VECINALES como entidad jurídica propia ligada a la FRAVM. Desde los inicios del movimiento vecinal, las mujeres han estado interviniendo en primera línea, pero la realidad es que a principios de los noventa, de las casi 150.000 personas que militan en las asociaciones, solo 37.000 son mujeres y de las 200 asociaciones solo el 2% tiene presidentas²⁶.

En el 92 se crea Tele-K²⁷ de la mano de la Federación de Asociaciones para el Desarrollo Comunitario de Vallecas (FEDEKAS), que se constituirá a partir de entonces en punto de referencia del movimiento. También en 1994 se crea la Comisión de Jóvenes de la FRAVM con el objetivo de “rejuvenecer” las asociaciones vecinales. “Faltaba algo para darle fuerza y viveza al movimiento, a las ganas de trabajar (que aunque no decaen, sí necesitan un pequeño empuje) y a sus propias reivindicaciones” (FRAVM, 1997:111).

Y es también este año cuando de forma excepcional, el movimiento vecinal consigue una pequeña victoria en el campo de la gestión de equipamientos, con la creación del Centro Sociocultural Mariano Muñoz²⁸ en Orcasitas-Usera, cogestionado por la Asociación de Vecinos de Cornisa.

Por otra parte, los planes generales de ordenación urbana de los 90 retoman un modelo de crecimiento urbanístico depredador contra el que el movimiento vecinal había plantado batalla años atrás. Se inicia

²⁶ Memoria FRAVM 1993-1997. Cinco años que hacen Madrid, pg 105

²⁷ <http://www.vallecas.org>

²⁸ Centro Sociocultural Mariano Muñoz: Hacia un modelo de cogestión y participación ciudadana en la acción social. Bru y Basagoiti, 1999. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n12/apbru.html>

así nuevamente una “durísima pelea” de la FRAVM y las asociaciones vecinales del centro histórico²⁹ contra las declaraciones de fincas en ruina y la preservación del patrimonio histórico y residencial, enarbolando la consigna “Contra la especulación, expropiación y rehabilitación”.

Es en esta época también cuando el asociacionismo vecinal madrileño hace una apuesta por el cooperativismo vecinal de vivienda protegida adscrita a los concursos públicos de suelo, para lo que pone en marcha la Escuela de Cooperativismo Vecinal y crea una Comisión de Cooperativismo que durante toda la década promueve una gran actividad. Era necesario “reivindicar colectivamente el derecho a tener un techo digno, sin que esto fuera exclusivo de unos pocos” (FRAVM, 1997:123). Esta apuesta tiene un punto a destacar en el cooperativismo juvenil, que a diferencia del resto se basa en la vivienda de promoción pública en alquiler.

En los barrios, también se perciben otros cambios. Madrid se ha convertido en punto de referencia para miles de extranjeros que buscan nuevas oportunidades y muchos son los que se quedan, haciéndose cada vez más visibles, y modificando la percepción de los vecinos sobre los “nuevos vecinos”, que va construyéndose desde la buena vecindad, pasando por críticas de competencia por los cada vez más escasos recursos sociales, hasta situaciones de claro racismo, en unos casos encubierto y en otros de fuertes enfrentamientos. En el 94, cuando la FRAVM constituye una *Comisión Ciudadana contra la Violencia y el Racismo* y se adhiere a la campaña europea contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, muchas asociaciones de vecinos ya están trabajando coordinadamente en sus barrios con vecinos de otras nacionalidades con los objetivos de integración en los barrios y de intercambio cultural (FRAVM, 1997:18).

Ya finalizando la década, en 1998, la FRAVM firma con la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento el Plan de Inversiones de 18.000 millones de pesetas destinados a Usera y Villaverde. Tres años antes, asociaciones vecinales de la zona habían cuantificado la deuda histórica de la ciudad con ambos distritos por la falta de inversiones y los efectos de la desindustrialización, constituyendo el Movimiento por la Dignidad del Sur, que movilizó a más de 10.000 personas. Esto inaugura, en palabras de uno de sus líderes, “un modelo de participación en el que la ciudadanía comparte la responsabilidad de elegir el destino de las inversiones públicas en su territorio”.

²⁹ <http://www.memoriavecinal.org/urbanismo.php>

Frente a los que criticaban a las asociaciones de vecinos porque “sois anticuadas, no sois representativas, sois incapaces de dar alternativas y de movilizar...” (FRAVM, 2001:12), la década de los 90 finaliza con el reconocimiento de la FRAVM por parte del Alcalde Ruiz Gallardón, como interlocutora y cabeza del movimiento ciudadano en Madrid, considerando a las asociaciones vecinales las entidades representantes de los vecinos de los barrios, argumento que utilizará el consistorio también para sostener y justificar su reglamento de participación basado en el sector asociativo formalizado y registrado.

De puertas adentro, sin embargo, se reconoce la “progresiva complejidad de las tareas a afrontar” y la debilidad de la “coordinación de abajo arriba y de arriba abajo que haga, fortaleza y restituya ‘movimiento vecinal’ propiamente dicho” (FRAVM, 2001:11).

4. El movimiento ciudadano en la primera década del siglo XXI

El desarrollo de los planes de Usera-Villaverde y Puente (1998-2003) y Villa de Vallecas (2000-2005), en palabras de un líder vecinal, “pone de manifiesto la capacidad de compromiso, negociación y cogestión del movimiento vecinal”. Lo cierto es que tras los Planes de Inversiones, la FRAVM firma los planes de Tetuán, San Blas, Vicálvaro, Carabanchel (2003), Latina (2004) y Villaverde (2006), a los que siguen Puente y Villa de Vallecas (2008), y en abril del 2009 los Planes de Barrio, un programa de cerca de 700 actuaciones destinadas a reducir las desigualdades sociales en 16 barrios mediante el fomento del empleo y la atención a los colectivos desfavorecidos.

Pero no solo es el urbanismo lo que preocupa al movimiento ciudadano en esta década, como se refleja en la temática de las comisiones de trabajo que se van creando, reflejo de los cambios en la agenda de las asociaciones: medio ambiente, que se subdivide pronto en subgrupos (contaminación electromagnética, residuos...), movilidad, vivienda, urbanismo, migraciones, participación, educación, sanidad...

En estos primeros años del nuevo siglo podemos apreciar también cambios internos en la FRAVM. La experiencia de la Comisión de Jóvenes y Movimientos Sociales comienza a dar sus frutos con la incorporación a las prácticas vecinales de cada vez más jóvenes vecinos que favorecen algunos cambios en las políticas y en las relaciones con otros movimientos, incluyendo el cambio en la

presidencia de la Federación. Paralelamente, se inicia un proceso de debate interno que culmina en el Congreso de 2009 con la aprobación del Plan Estratégico 2009-2012. Este documento, que no es un Plan Estratégico al uso, como se reconoce públicamente, se considera más bien una referencia común, un marco de actuaciones “que cada asociación deberá poner en práctica en la medida de sus posibilidades, sus aspiraciones y sus capacidades y de acuerdo con la realidad concreta de su barrio y de su municipio”.

En este proceso de debate, que ha desarrollado colectivamente un diagnóstico de la situación del movimiento vecinal para construir posteriormente propuestas de avance, se percibe “un discurso pesimista que apunta a un claro retroceso del movimiento y habla, incluso, de crisis”. Pero, paralelamente, hay un discurso mayoritario que entiende que el movimiento vecinal ha finalizado una etapa y se encuentra ahora en una encrucijada en la que se abren diversas posibilidades, una de ellas la revitalización del movimiento, por la que las asociaciones vecinales se han decantado en su Congreso (FRAVM, 2010:15).

Las asociaciones de vecinos han sido y deben seguir siendo escuelas de democracia. Esta afirmación que se reitera en las memorias de la FRAVM de los cuatrienios 2004 y 2008, da cuenta de la preocupación de las asociaciones vecinales por los problemas de la participación ciudadana y el asociacionismo vecinal, y realizan una triple apuesta: por un mayor reparto del poder político (entre instituciones-partidos políticos representados en las mismas y ciudadanos y ciudadanas representados por las asociaciones), por la co-gestión y por la participación de la ciudadanía en las asociaciones.

5. El movimiento ciudadano y otros movimientos sociales

Desde los primeros años de su constitución y desarrollo, el movimiento ciudadano ha estado tejiendo redes con otros movimientos sociales. Por un lado, y sobre todo en la época de la dictadura, con el movimiento obrero, caracterizado por algunos autores como parte de los “viejos movimientos sociales”, y por otro con el movimiento ecologista o el movimiento estudiantil, que estarían en la categoría de “nuevos movimientos sociales”³⁰.

³⁰ Coincido con Arato y Cohen (2001) cuando afirman que “aún no está claro si realmente hay algo significativamente nuevo en estos movimientos y cuál es la importancia teórica o política de las innovaciones”, y con Ibarra (2005:113-114), cuando dice que un movimiento social es

Más allá de ese debate, en el que no voy a entrar en este trabajo³¹, la historia del movimiento ciudadano madrileño está surcada por la interacción permanente con otros movimientos sociales, con los que va coincidiendo o separándose en distinta medida a lo largo del tiempo.

Uno de estos movimientos con los que se mantiene una peculiar relación a lo largo de toda su historia y que continúa actualmente, es el de las madres y padres de los centros educativos públicos, con cuyas asociaciones (ampas) se mantiene distintos niveles de colaboración.

Mientras que a nivel de estructuras dirigentes, se mantiene una estricta separación de competencias y por tanto, la tendencia es a ir cada movimiento por su lado, con colaboraciones puntuales en momentos específicos, en el ámbito de los barrios la situación varía, yendo desde la misma caracterización de total separación, hasta la integración de asociaciones vecinales y ampas en redes comunes, destacando en este sentido el denominado Movimiento por la Calidad de la Educación en el Sur y Este de Madrid, formado a mediados de los años 90, en el que además de las asociaciones vecinales y ampas, participa profesorado de centros de los 8 distritos de la periferia Sur y Este (San Blas, Vicálvaro, Vallecas –Villa y Puente-, Usera, Villaverde, Carabanchel y Latina), con el objetivo de favorecer la calidad de la educación en los ámbitos socialmente desfavorecidos.³²

movimiento social, tanto en sus períodos de movilización como de receso, siempre que persistan algunas prácticas informales participativas y una cierta identidad colectiva aunque sea de baja intensidad, y por tanto no cabe hablar de viejos y nuevos movimientos.

³¹ A partir de los años 70, con la renovación de las teorías sobre los movimientos sociales, aparecen dos grandes enfoques bien diferenciados. Por un lado, la TMR, que se centra en el carácter estratégico de los movimientos sociales, la organización y los recursos que posibilitan la movilización, es decir, el cómo, (Olson, 1966; Tilly, 1978) y por otro el enfoque estructural que nos habla de los nuevos movimientos sociales y se preocupa más de la identidad y del por qué participan los individuos en acciones colectivas de protesta (Offe, 1988; Touraine, 1981; Melucci, 1995). Sin embargo, siguiendo a Ibarra (2005:106-112), podría ser que una línea de trabajo futura en el estudio de los movimientos sociales fuera hacia una posición integradora que tuviera en cuenta todas las variables o, al menos, ir incrementándolas progresivamente, además de limitar la dimensión del objeto de estudio, habida cuenta de las dificultades operacionales que tendría su puesta en práctica. Por su parte, Rubio (2004:5) apunta la imposibilidad de elaborar grandes teorías "atrapalo-todo" y señala la conveniencia de afrontar nuevas preguntas teniendo en cuenta, sobre todo, las nuevas formas de comunicación en la globalización. Y siguiendo a Villasante (2000:86), "son los estilos de hacer las cosas de lo cotidiano los que nos señalan las diferencias entre unos casos y otros... Cuentan las necesidades materiales, y cuentan los discursos ideológicos, pero el cemento capaz de fraguar o disgregar tales articulaciones sólo descansa en los tipos de redes que se vinieron elaborando".

³² <http://www.nodo50.org/movicaliedu/>

Otros movimientos con los que se ha confluído de manera esporádica a lo largo de los años son el movimiento ecologista y el movimiento pacifista, con los que ha habido colaboraciones en las movilizaciones antinucleares y en las movilizaciones contra la permanencia en la OTAN y contra las bases estadounidenses en Torrejón y Rota, durante los años 80 y 90. Igualmente, ya en esta década, en las movilizaciones contra la guerra y en el cierre de centrales nucleares.

Las relaciones con estos y otros movimientos sociales, comienza a cambiar, sin embargo, con el nuevo siglo.

Mientras que hasta entonces estas relaciones tenían un carácter coyuntural y esporádico, en estos últimos años se inicia en el movimiento ciudadano una reflexión sobre las ideas de que “no estamos solos en los barrios”, “hay otros movimientos que tienen objetivos similares”, “es necesario construir redes globales de movimientos locales”, “la globalización nos afecta y tenemos que dar respuestas locales y globales”. Se hace así una apuesta que concluye con la convocatoria de la Primera Convención de Movimientos Sociales en el año 2009, a donde se invita a participar a aquellos movimientos que se perciben como más cercanos en los temas de las agendas vecinales (ecologistas, inmigrantes, ampas, de defensa de la sanidad pública...) y a la que sigue la segunda Convención en el 2010.³³

21

En esta misma línea, la mayor confluencia con las organizaciones de inmigrantes y las que trabajan con inmigrantes, ha llevado al movimiento ciudadano a promover la Red “por el derecho a tener derechos”, que integra a todo el movimiento pro-derechos de los inmigrantes, con el objetivo, entre otros, de denunciar los controles indiscriminados y las detenciones ilegales de las personas inmigrantes en los barrios.

Entre las posibles causas del cambio que se está percibiendo, podríamos destacar las siguientes:

1. En la década de los 90, a partir de los movimientos “okupas” y del movimiento autónomo en Madrid, se constituyen en los barrios pequeños colectivos con nuevas formas de organizarse y relacionarse, creando también nuevos estilos de trabajo con nuevos objetivos: la recuperación del espacio público para la

³³ <http://aavvmadrid.org/index.php/aavv/Minisitios/Convencion-de-movimientos-sociales-2010/Que-es-la-Convencion-de-Movimientos-Sociales>

ciudadanía, al margen del mercado y del estado. Estas nuevas organizaciones suelen ser pequeñas, tanto en número de miembros como en ámbito de actuación, pero crean plataformas, coordinadoras, redes, a través de las que consiguen ir extendiendo esa nueva forma de entender la participación en lo público (Coordinadora Lucha Autónoma, 1998³⁴). En contrapartida, tienen poco contacto con la población residente y rechazan cualquier contacto con las instituciones y, por ende, con las asociaciones vecinales.

Esta situación comienza a romperse a finales de los 90, cuando algunas asociaciones y algunos colectivos comienzan a acercarse en sus discursos, a encontrar espacios de acción comunes (comisión de jóvenes y movimientos sociales de la FRAVM, asociaciones asamblearias, redes asociativas –Lavapiés-, ...) en una búsqueda de espacios de democracia participativa donde ejercer “el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común” y donde desarrollar las capacidades necesarias para “poder afrontar así la resolución de los problemas que afectan a los sujetos por parte de los propios sujetos” (Alguacil, 2005).

Así, en algunos barrios se abren centros sociales (algunos ocupados), como espacios de encuentro de distintos colectivos y asociaciones vecinales (Centro Social Seco en Retiro, La Piluka en el Bº del Pilar...) que favorecen esta línea de confluencia en las prácticas cotidianas.

2. También es evidente la influencia de los movimientos altermundistas, que al dar un nuevo y diferente impulso a la acción colectiva mediante la respuesta global a la mundialización de la crisis energética y la crisis económica del capitalismo liberal, tendrá repercusiones en el movimiento ciudadano de finales y principios de siglo, particularmente en lo que se refiere a los temas de la agenda.
3. En los últimos años la agenda vecinal ha ido incorporando temas que hasta entonces parecían exclusivos de otros movimientos, que han promovido una confluencia cada vez mayor en las movilizaciones contra el cambio climático, contra las redadas de inmigrantes, contra las diversas formas de la contaminación

³⁴ <http://www.nodo50.org/tortuga/Lucha-Autonomia>

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

(electromagnética, aire, ruido...), contra la privatización del agua, contra el consumismo...

Estas nuevas redes que el movimiento ciudadano madrileño está articulando con otros movimientos sociales aparecen como una línea de trabajo de enorme interés que podría dar lugar a una reconfiguración de los movimientos sociales actuales en la sociedad madrileña.

6. Las formas organizativas del movimiento ciudadano

En sus inicios, las formas organizativas que adopta el movimiento ciudadano son diversas. Si bien, la Ley de Asociaciones del 64 las obliga a tener una Junta Directiva, la forma concreta en que funcionan depende de cada una de las asociaciones, es decir, de su contexto territorial y de las fuerzas políticas que inciden en las mismas.

Durante la época de la dictadura, la base del funcionamiento son las asambleas de barrio, que se convocan para informar y tomar decisiones sobre las acciones a emprender para conseguir las reivindicaciones que se plantean. Las Juntas Directivas, por su parte, formadas por los líderes de los distintos barrios y algunos militantes de los partidos de izquierda, se organizan en vocalías para tratar distintos temas, siendo las principales, las de urbanismo y vivienda, transporte, cultura (fiestas), deporte y educación.

Tras las elecciones democráticas y hasta mediados de los ochenta, cuando se celebra el primer congreso vecinal, las formas organizativas de las asociaciones son diversas. Unas funcionan más verticalmente, con elección de junta directiva en asamblea anual de socios y comisiones dentro de la junta directiva, que constituyen los espacios de trabajo militante. Otras asociaciones funcionan de forma más descentralizada, con delegados de calle o de manzana, que tienen una relación muy directa con los vecinos, comisiones de trabajo donde se incluyen tanto los socios como los no socios que quieren trabajar en los distintos temas, asambleas donde se toman las decisiones y una junta directiva que coordina todo el trabajo. Y en cualquier caso, las asambleas vecinales para tomar decisiones en momentos de luchas, se mantienen.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

De acuerdo con Tomás Villasante, los conjuntos de acción³⁵ que han ido formando las asociaciones vecinales en sus relaciones con la ciudadanía y con las instituciones, a lo largo de su existencia, podemos caracterizarlos de tres tipos principalmente, pasando de unos tipos a otros en función de los diferentes contextos:

- Populista, cuando las asociaciones o sus líderes monopolizan las relaciones de los sectores de base con las instituciones, y viceversa, haciendo el papel de intermediarias. Este es el conjunto de acción más común en el Ayuntamiento de Madrid, y el preferido también de algunas asociaciones vecinales.
- Gestionista, cuando las asociaciones mantienen una buena comunicación entre los sectores organizados e, incluso con las administraciones, preocupándose sobre todo de gestionar lo mejor posible los recursos disponibles y dejando en un segundo plano (incluso con pocas o malas relaciones) a los sectores de base.
- Ciudadanista, cuando las decisiones se toman (o pretenden tomarse) desde los sectores no organizados, o desde grupos activistas de base, articulándose las relaciones de abajo arriba. Este conjunto de acción es el menos extendido actualmente.

24

En el movimiento vecinal madrileño se dan actualmente estos tres tipos de conjuntos de acción, y posiblemente algunos otros menos definidos, pero en cualquier caso, el reto estaría en superarlos y avanzar en la construcción de unas nuevas relaciones más creativas, democráticas y participativas.

Por su parte, la estructura de la FRAVM, desde su creación como federación de asociaciones, ha sido básicamente la misma y bastante similar a la de las asociaciones: una junta directiva compuesta por representantes de distintas asociaciones en número variable (según distintas épocas). Esta estructura ha funcionado al mismo tiempo como coordinadora en unos momentos y como representante del conjunto de asociaciones federadas, en otros. A lo largo de los años, se han ido

³⁵ *"Conjuntos de acción son para nosotros estas relaciones construidas en lo cotidiano... que sirven para que circule la información construyendo sentidos de inclusión o exclusión ("nosotros", "ellos", etc.) No es la lógica de los intereses de clase, ni las afinidades ideológicas, aunque influyan, generalmente las que constituyen tales conglomerados, sino otras prácticas más cotidianas las que nos dan las amistades, las pandillas, y también los reconocimientos de líderes, o de lugares donde conjuntos muy diferentes pueden encontrarse."* Villasante, 2000:86-87.

creando y disolviendo diferentes comisiones de trabajo, en función de las demandas de las propias asociaciones. Estas comisiones pretenden ser espacios de elaboración de estrategias conjuntas y en cierta medida de impulso a la acción colectiva.

En los años 90, a partir de los sucesivos acuerdos y convenios firmados con el Ayuntamiento de Madrid, la FRAVM ha ido dotándose de una infraestructura técnica que le permite abordar el trabajo diario con mayor eficiencia y eficacia, resultando un apoyo importante a la labor de las asociaciones en los barrios.

7. La participación institucional y el movimiento ciudadano

La Ley de Bases del Régimen Local, promulgada en 1985, en su artículo 70 bis insta a los ayuntamientos a “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 pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos...”.

A partir de ahí, se abre un período de negociación de las primeras normas de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM). Desde entonces, y aunque estas normas afectan a todas las entidades ciudadanas del municipio, ha sido la FRAVM la principal interlocutora del Ayuntamiento en estos asuntos³⁶.

Las primeras normas de participación se aprobaron en el Pleno del Ayuntamiento de 25 de marzo de 1988³⁷. Estas normas constituían un simple acuerdo del Pleno, sin rango de normativa, y sirvieron sobre todo para facilitar la presencia de las asociaciones vecinales en los Consejos que existían en cada una de las Juntas de Distrito, donde las distintas asociaciones tenían voto ponderado en función del número de miembros declarados.

³⁶ Veremos a continuación la percepción que de las dos últimas normas de participación promulgadas por el Ayuntamiento de Madrid, tienen los diferentes actores implicados, a través de un estudio de caso realizado por mí un año después de la entrada en vigor de la última normativa, el ROPC: *La participación ciudadana entre dos normativas (2005)*.

³⁷ BAM nº 4766 de 2 de junio 1988, pgs 487-494

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

En el Pleno del Ayuntamiento del 23 de Mayo de 1992³⁸, poco después de la victoria electoral del PP, se aprobaron unas nuevas Normas de Participación que tenían como herramientas de participación ciudadana, principalmente, la intervención de los vecinos y las asociaciones en los Plenos de las Juntas de Distrito, mediante preguntas formuladas al término de éste, y la participación de los vecinos y asociaciones en los denominados Consejos Sectoriales de Distrito.

Estos Consejos existían en las veintiuna Juntas Municipales de Distrito, y eran los órganos creados “para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos de Madrid”, según podemos leer en el texto de la normativa. Los Consejos Sectoriales de Distrito se concebían como órganos de asesoramiento, estudio y propuesta, siendo los canales de participación directa del vecino y sus asociaciones en la vida municipal. En cada Distrito existían formalmente Consejos de: Sanidad, Consumo y Comercio, Cultura, Educación, Promoción de la Igualdad y Empleo, Juventud y Deportes, Urbanismo, Medio Ambiente, Circulación y Transportes, y Servicios Sociales.

Podían ser miembros de los Consejos Sectoriales de Distrito tanto las Asociaciones Ciudadanas con domicilio social en el mismo, como los vecinos residentes en el Distrito o los que, no siendo residentes en él, desempeñasen su trabajo en el mismo.

El acceso a los Consejos Sectoriales se realizaba mediante la inscripción del vecino y/o de la asociación en cada uno de los Consejos en los que se tenía interés en participar. Pero conocer la existencia de los Consejos, sus objetivos y las posibilidades de participar en ellos requería una actitud activa por parte del vecino, puesto que desde el Ayuntamiento no se promovía la información sobre los cauces participativos existentes, más que si alguien acudía a preguntar sobre ellos. Así, cuando los vecinos que se sentían afectados por algún problema se acercaban a la junta municipal a hablar con algún técnico o con alguno de los grupos municipales para ver cómo se podía solucionar, éstos les mencionaban su existencia³⁹.

³⁸ BO. Comunidad de Madrid 09/06/1992 núm. 136 pág. 14-19

³⁹ *La gente que íbamos a los consejos era porque algún día hemos tenido algún problema grave, hemos ido a preguntar a ver qué pasa, esto cómo se soluciona, siempre vas cuando tienes un problema en temas de urbanismo. Tu vas y entonces te interesabas por algo y terminabas involucrándote de tal forma, ...alguien te decía para resolver este problema vas al consejo y allí lo dices, luego vas aprendiendo, te das de alta, te dan unas tarjetitas... (Vecino)*

Aunque la presidencia de los Consejos pertenecía al titular de la concejalía, todos los Consejos estaban presididos por vocales del grupo municipal mayoritario. Los Consejos se reunían mensualmente. La periodicidad, junto a la posibilidad de participación de cualquier vecino del distrito son las cuestiones que se valoraban como más positivas de este modelo. Todos los actores coinciden en que la normativa anterior tenía cosas positivas y cosas negativas. Sin embargo, son los vecinos no organizados los que más cuestiones positivas recuerdan: *“se creaban lazos de amistad con otros vecinos, podías conversar...”, “con las intervenciones de los asistentes se obtenía información del distrito”, “asistían todos los vecinos que querían”, “tenías posibilidad de exponer los problemas del distrito”, “había verdadera participación: se escuchaba y se reflejaba en el acta...”*

Para estos vecinos las cuestiones negativas se centraban en la ineficacia de las propuestas y los acuerdos de las comisiones sectoriales, pues todo lo más llegaban a quedarse reflejadas en las actas pero no se actuaba en la mayoría de los casos en consecuencia, no se llevaban siquiera a los Plenos de la Junta, que es quien podía aprobarlas. Y es cierto que en los consejos sectoriales podía participar cualquier vecino, organizado o no, pero en realidad la participación no era mucha, coincidiendo en esta apreciación⁴⁰, tanto vecinos no organizados como políticos.

Y, aunque la proximidad de las relaciones era percibida por los vecinos como una mayor participación, *“había verdadera participación... aunque no te hicieran caso era más participativo porque era más personal...”*, no hay que olvidar que en el día a día del funcionamiento de los consejos sectoriales se vivía bastante frustración, como se refleja de en las actas de algunos consejos de los últimos años, donde leemos de forma reiterada el acuerdo casi unánime (a excepción del vocal del PP) de llevar al Pleno de la Junta de Distrito *“la protesta enérgica ante la Concejala-Presidenta por ignorar sistemáticamente los acuerdos y proposiciones del Consejo, a pesar de haber sido tomados con la sola abstención del vocal-presidente”*, pues no solo no se incluían en el orden del día del Pleno, sino que tampoco se daba explicación alguna sobre el rechazo, llegándose a hablar de indiferencia por parte de la concejala ante los problemas que planteaban los vecinos.

⁴⁰ *Los que más participaban eran los no organizados, venían pocas asociaciones. Los consejos más mayoritarios tenían unas 15 o 20 personas.*

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

El sector asociativo es, quizá, el que menos cuestiones positivas recuerda de esta normativa, pues si bien reconoce el interés de conectar con otras asociaciones y vecinos, la ineficacia de sus reuniones era la muestra palpable del desinterés de la concejalía de turno por los instrumentos participativos⁴¹.

En general, hay coincidencia a la hora de considerarlo un modelo agotado, aunque la evidente pérdida de interés de los ciudadanos por los consejos sectoriales de participación debido a su escasa o nula efectividad, solo es valorada por vecinos y asociaciones⁴².

Este modelo estuvo vigente durante las sucesivas legislaturas del Alcalde Álvarez del Manzano. Tras las elecciones municipales de 2003, la FRAVM mantuvo reuniones con el nuevo equipo de gobierno, acordando iniciar las conversaciones para la elaboración de una nueva normativa de participación ciudadana.

El diseño y desarrollo de la nueva normativa se realizó desde una mesa de trabajo integrada por las asociaciones de vecinos y los grupos políticos municipales, que entregaron un primer borrador de su propuesta en el mes de octubre del mismo año. En líneas generales, se trataba de regular la creación de Consejos Sectoriales, vinculados a las diferentes áreas del Gobierno del municipio y Consejos de Distrito, que actuaran como órganos de información, participación y consulta de las Juntas de Distrito. La novedad en relación a lo que había antes, estaba en el objetivo de que la nueva Red Municipal de Participación Ciudadana integrase de manera orgánica los análisis, necesidades y propuestas de la sociedad civil organizada, dejando a los ciudadanos no organizados en un segundo plano.

Pero la FRAVM tenía además el objetivo de conseguir la legitimación y la interlocución privilegiada, reconociéndose por parte del

⁴¹ *Los consejos sectoriales en la práctica ofrecían a los vecinos y a las asociaciones la ilusión de que participaban en algo. La verdad es que, si no era una cuestión que entrase en sus planes, y tenían pocos planes, no es que te rechazasen las propuestas, peor aún, es que no te hacían el más mínimo caso. En realidad, era un sistema muy frustrante. No servía para nada. Bueno, para saber cosas que pasaban en otras partes del distrito, eso sí.*

⁴² *Se fue deteriorando, aparte de que se fuera la gente es que no te hacían caso... los consejos se fueron degradando porque veías que no funcionaban. (Vecino). Es evidente que a nadie le interesaba ya ese modelo, pero no solo a las asociaciones o a los vecinos, tampoco a los políticos. Pero el desinterés no ha caído del cielo, ha sido claramente provocado por la forma en que entiende el PP la participación ciudadana. (Asociación)*

Ayuntamiento la primacía de las asociaciones vecinales en las instancias de participación. Ambos coinciden en defender, desde luego, la participación de los ciudadanos, pero siempre a través de las asociaciones: *Los acuerdos rubricados constituyen una suerte de legitimación de las entidades vecinales en tanto que canal de participación de los ciudadanos (FRAVM)*

Aunque el Ayuntamiento asegura que uno de los elementos importantes de la nueva normativa es el reconocimiento de la participación de los vecinos no organizados, ya que *la anterior normativa se entendía como participación institucional y asociativa, mientras que la actual permite participar a los ciudadanos.*

A lo largo de las negociaciones, y a pesar de algunas diferencias manifiestas, la FRAVM se mantuvo hasta el final dando su respaldo al nuevo Reglamento. Izquierda Unida se abstuvo en la votación del Pleno del Ayuntamiento, aunque reconoció que se “ha superado la contradicción de hacer un reglamento de participación sin participación”, y el PSOE, por su parte, votó en contra.

Así, en mayo del 2004, el gobierno municipal de Ruiz Gallardón, da por concluidas las negociaciones con la FRAVM, y aprueba el actual Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana⁴³.

Algo en lo que coincidían varios actores, desde el Ayuntamiento, tanto en su vertiente política como técnica, a la FRAVM y las asociaciones, es que es un reglamento a largo plazo. Ello quiere decir que la puesta en marcha requiere un rodaje y aprendizaje⁴⁴, aunque las asociaciones puntualizan argumentando que los procesos de puesta en marcha de una nueva normativa como esta son necesariamente lentos, pero *dicho esto, tampoco hay que eternizarse cuando no es necesario.*

En relación a la información realizada para que la ciudadanía conozca la nueva normativa, el PP reconoce que el esfuerzo se ha hecho con el movimiento asociativo, que es a donde se supone se dirigen los ciudadanos que quieren informarse y participar, argumentando que *en una sociedad de la información como la nuestra, existen medios*

⁴³ ROPC. <http://www.munimadrid.es>

⁴⁴ *Hay que ir paso a paso, la gente se pierde, se cansa si se va rápido... La población no estamos acostumbrados a implicarnos. Es complicado arrancar. Solo nos movemos cuando tenemos un problema... No encontramos tiempo para participar... también hay miedo a no saber participar. (técnic@)*

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

para conseguir la información, pero no la buscamos porque no nos interesa, el problema es el tiempo y el desinterés.

Las asociaciones por su parte, afirman que el desinterés de la mayoría de los vecinos por los asuntos públicos no es algo innato, puesto que nadie nace sabiendo o queriendo participar, y rechazan rotundamente que la iniciativa de informarse deba partir de los vecinos.

La participación ciudadana se entiende también de diferentes formas según los distintos actores y de forma contradictoria desde el propio consistorio. Mientras que por un lado, se defiende la suficiencia de los cauces normativos vigentes y de las competencias de los órganos de participación, afirmando que se recogen *todas las vías de participación, incluso los presupuestos participativos aunque no se llamen así...*, se insiste al mismo tiempo en que la capacidad de la ciudadanía no permite ir más allá *porque no existe suficiente conciencia ciudadana para que pudieran (los vecinos) decidir de forma conjunta (con la administración), hay que ir paso a paso...*

La oposición critica que no se haya avanzado en ampliar y profundizar la participación porque consideran *esencial que los ciudadanos opinen para modificar las cosas que los políticos hacemos mal.*

Y el sector asociativo, por su parte, asegura no compartir la idea de participación que subyace en toda la normativa, puesto que la restringe, en el mejor de los casos, al debate y a la formulación de propuestas: *nuestra idea de participación se sustenta en la necesidad de participar en la toma de decisiones y en la gestión compartida de lo público, algo que queda aún muy lejos de conseguirse.* Y critica el concepto de *participación controlada y restringida a determinados aspectos de la gestión, que subyace en toda la normativa: los vecinos no podemos intervenir en la decisión de si debería pasar o no un túnel de la M30 por Monforte de Lemos, por ejemplo. Tampoco tenemos opción a diseñar y gestionar las fiestas del barrio, o decidir qué actividades son las que queremos que se realicen en los centros culturales y deportivos, porque para eso ya están las empresas que nos hacen las ofertas. Eso sí, podemos elegir entre distintas ofertas.*

Aunque el Ayuntamiento no ha cambiado de partido gobernante, es patente el cambio de estilo y de imagen, llegando incluso a hablar de democracia participativa.

El “nuevo modelo de gestión volcado en la participación” que se materializa en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, contempla “*las recomendaciones sobre participación ciudadana en grandes ciudades que dicta el Consejo de Europa*”. En general, se trata de “*potenciar la participación directa y descentralizada de los ciudadanos y sus entidades*”, y “*potenciar el diálogo y el consenso entre éstos y las instituciones municipales*”. Junto a ello aparece, sin embargo, un concepto de participación controlada y restringida a determinados aspectos de la gestión.

En el reglamento se introducen algunos elementos de controversia, como es el Consejo Territorial de Distrito, que viene a sustituir a los antiguos Consejos Sectoriales (educación, urbanismo, cultura, etc). Este Consejo Territorial tiene la particularidad de que la participación del ciudadano no organizado se reduce a cuatro vecinos elegidos por sorteo entre los componentes del censo electoral, lo que provocó un gran malestar entre los vecinos que anteriormente participaban en los consejos sectoriales, pues consideran que se han quedado sin cauce de participación. Estos vecinos consideran injusta la nueva normativa que les elimina.

Desde algunas asociaciones vecinales⁴⁵ se percibe el cambio como el intento de construir un nuevo discurso sobre la participación ciudadana en el que, sin profundizarla ni ampliarla en la práctica, se de una imagen moderna y progresista, con algunos gestos puntuales inocuos pero bien publicitados. Se trataría, en definitiva, de legitimar un determinado discurso democrático característico de este gobierno del PP, pero sin intención de promover una verdadera participación en la toma de decisiones, puesto que “*la realidad madrileña es demasiado compleja para la capacidad del ciudadano medio*”⁴⁶.

El texto de la normativa, por ejemplo, utiliza con profusión un lenguaje equívoco, “*hoy ya nadie discute que la democracia participativa es un complemento necesario de nuestro sistema representativo*”, difícilmente asumible por buena parte de los vocales del PP en las Juntas Municipales, que insisten con frecuencia en que “*hemos ganado las elecciones con mayoría absoluta, y por lo tanto, no tenemos que consultar nuestras decisiones*”.

En la modificación de la normativa han confluído diversos factores.

⁴⁵ Foro Ciudadano de Fuencarral_El Pardo (2005)

⁴⁶ Palabras de una concejala en una reunión con vecinos en el barrio del Pilar (2005)

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

1. Por un lado, los cambios sufridos en la sociedad madrileña y, en general, en Europa, propiciaban la idea de una relación diferente entre los gobiernos locales y los ciudadanos⁴⁷. “Se trata de superar el modelo tradicional de la administración local prestadora de servicios para centrarse en la función política de gobierno de la ciudad.” (Exposición de motivos – ROPC). E igualmente se busca una adaptación a modelos más actuales “*que superen deficiencias anteriores, incorporando la participación electrónica y la consulta*”.
2. Por otro lado, las nuevas realidades estaban dando paso a nuevas formas de lucha vecinales, como nos recuerda la FRAVM: *ahora los caballos de batalla vecinales arremeten contra la privatización de los servicios públicos y la falta de inversiones en los mismos, la contaminación atmosférica y electromagnética, la violencia de género, la depredación de las actuales políticas urbanísticas y de infraestructuras, la exclusión de la ciudadanía de la gestión de los asuntos públicos...* La nueva normativa, pues, viene a dar respuesta a las demandas vecinales, “*ya que las Normas de Participación vigentes, aprobadas en pleno de 1992, eran insuficientes en su origen y se han esclerotizado con el tiempo*”.
3. También, el cambio de liderazgo en la alcaldía, marca un cambio de estilo que es visto de forma desigual desde los diferentes actores. Mientras el Ayuntamiento asegura que uno de los principales rasgos del modelo de gestión del gobierno local que quiere impulsar es la participación ciudadana “y ésta es precisamente la finalidad del Reglamento de Participación Ciudadana que se ha elaborado” (ROPC, 2004), la oposición socialista afirma que “el cambio de normativa tiene que ver con la fachada progresista que Gallardón quiere dar”, pero que en realidad lo que ha hecho ha sido imponer una normativa cuyo objetivo es el control de la participación ciudadana y el control de la oposición. Izquierda Unida reconoce, por su parte, que el reglamento supone dotarse de un instrumento “*que es en sí mismo un cambio de rumbo*”.

Aunque el ROPC se elaboró mediante negociación y consenso con las asociaciones de vecinos, ello no quiere decir que éstas hubiesen dado un cheque en blanco al Ayuntamiento considerando, por el contrario,

⁴⁷ Recomendación Rec (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa (6 de diciembre de 2001)

que aunque no es la mejor normativa que podían tener, bien utilizado podría ser un instrumento de trabajo aceptable. La experiencia, sin embargo, en estos años transcurridos desde la puesta en marcha del Reglamento han terminado por volver nuevamente obsoleta la nueva normativa.

Así, la primera valoración que hace la FRAVM del funcionamiento de los consejos territoriales, en Marzo de 2005, señala la demanda de *“una interpretación más flexible y favorable a la participación de las normas por parte de los responsables municipales”* y *“la dotación de presupuestos y medios concretos con los que poder desarrollar las funciones de los consejos y de las diferentes comisiones de trabajo en condiciones óptimas”*, como elementos destacables. En este momento, son 102 asociaciones vecinales participando en los 21 distritos, donde ejercen 13 de las vicepresidencias y 15 de las portavocías de los distintos consejos territoriales.

Un año después de la puesta en marcha de los Consejos, en diciembre de 2005, la FRAVM comienza a hablar de cierto desencanto en la forma en que se está concretando en la práctica el funcionamiento de estos órganos, abundando en las mismas cuestiones de meses antes, y añadiendo otras como la lentitud en la formación de los consejos y de las comisiones, la falta de documentación solicitada por las asociaciones, la falta de información a la ciudadanía en relación a los nuevos órganos de participación ciudadana, lo que se interpreta como un síntoma de la falta de apuesta clara y decidida por parte de los responsables políticos municipales y *“refuerza la desconfianza por parte de las asociaciones con respecto a la voluntad política del Ayuntamiento en materia de participación ciudadana”*⁴⁸.

También se menciona la falta de competencias municipales como un elemento negativo para el funcionamiento de la participación ciudadana.

Esto lleva a una nueva negociación entre la FRAVM y el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento a lo largo del año 2006, que se materializa en un primer acuerdo en junio del 2006⁴⁹, donde se concretan algunas cuestiones relativas a la convocatoria de los

⁴⁸http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/areas_de_trabajo/participacion_ciudadana/evaluacion_vecinal_de_los_consejos_de_participacion_ciudadana

⁴⁹http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/areas_de_trabajo/participacion_ciudadana/protocolo_de_actuacion_en_los_consejos_territoriales_de_distrito/protocolo_de_actuacion_en_los_consejos_territoriales_de_distrito

Consejos y las Comisiones y otras cuestiones de funcionamiento, y un segundo acuerdo en enero de 2007⁵⁰, donde se plantean cuestiones de más calado, como el compromiso de realizar un diagnóstico del distrito al comienzo de cada legislatura, o la constitución de un grupo de trabajo que anualmente realice una propuesta de aplicación de los presupuestos municipales.

En Mayo de 2008, sin embargo, la situación ha cambiado poco, según podemos leer en la resolución adoptada por la asamblea sectorial sobre participación ciudadana de la FRAVM⁵¹:

“Un año después de la firma con el ayuntamiento de Madrid del denominado ‘Acuerdo para la revitalización de los consejos territoriales’ observamos cómo, en lo que se refiere al preámbulo del mismo, no se han producido avances significativos, sino que más bien se puede hablar de un cierto retroceso: los concejales y concejalas de las juntas de distrito, salvando algunas excepciones, no han adoptado comportamientos que faciliten la dinamización de los CT, tal y como se requiere de ellos y ellas en tanto que presidentes de los mismos. Más bien, muchos de ellos y ellas se han distinguido por la adopción de actitudes burocráticas y autoritarias. Tampoco han sido investidos con atribuciones, ni aplican metodologías o actitudes que hagan de ellos interlocutores válidos y representativos, ni han aumentado las competencias de las juntas Municipales.

Además, en algunos distritos las asociaciones vecinales han abandonado los Consejos de Distrito por considerarlos una pérdida de tiempo ante las dificultades encontradas para ejercer su tarea.

Así llegamos a marzo de 2010, cuando la FRAVM hace público un nuevo documento⁵² en el que, sin cerrar totalmente de momento el modelo de los Consejos Territoriales, y reconociendo que los problemas de la participación en Madrid no se restringen a estos órganos, apuesta por ir abriendo otros cauces de participación alternativos en el marco de un debate abierto a otras entidades, puesto que *“no podemos quedar atrapados en una red de falta de voluntades políticas, competencias y*

50

http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/areas_de_trabajo/participacion_ciudadana/acuerdo_para_la_dinamizacion_de_los_consejos_territoriales/acuerdo_para_la_dinamizacion_de_los_consejos_territoriales

⁵¹ http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/areas_de_trabajo/participacion_ciudadana/Resolucion-de-la-asamblea-sectorial-sobre-participacion-ciudadana.-Mayo-de-2008/Resolucion-adoptada-por-la-asamblea-sectorial-sobre-participacion-ciudadana-en-mayo-de-2008

⁵² http://www.aavvmadrid.org/index.php/aavv/areas_de_trabajo/participacion_ciudadana/La-FRAVM-ante-el-estado-de-la-participacion-ciudadana-en-Madrid.-Marzo-de-2010

recursos y un exceso de reglamentarismos. Una vez constatados los límites del actual marco reglamentario y político, hemos de dar pasos concretos que nos permitan salir del impasse y acercarnos a la realización de nuestras propuestas: avanzar en la democracia participativa, implantación de los presupuestos participativos en los municipios de la región, descentralización política, económica y administrativa hacia las Juntas Municipales e implantación de modelos de gestión democráticos y participativos para los equipamientos públicos”.

EL DEBATE SOBRE LAS PRÁCTICAS DE CIUDADANÍA

1. Delimitando conceptos: participación y ciudadanía

Hablar de participación o de ciudadanía no es fácil, son conceptos complejos que admiten múltiples interpretaciones. No todo lo que se nombra así quiere decir lo mismo, no todos los discursos sobre participación o ciudadanía tienen el mismo sentido, ni el mismo alcance. Pueden llegar, incluso, a ser contradictorios.

1.1. Lo que es y no es la participación

Comenzaremos delimitando etimológicamente el vocablo participación, que siguiendo a Alguacil (2000:172) tendría dos dimensiones: ser-parte-de y tomar-parte-en. Ambas dimensiones nos remiten a la tríada del “poder, querer y saber”, cuya conjunción abre el espacio a la participación (Martín, 2010:33).

Parece evidente que para participar lo primero que necesitamos es tener una motivación, es decir, querer participar, tener un para qué. Todos podemos encontrar nuestra motivación a partir de las historias y formas de vida cotidianas.

Pero solo esto no basta. Necesitamos además unos cauces para poder participar, unas herramientas que nos permitan trabajar colectivamente sobre el qué. Y, desde luego, tenemos que saber participar. Pero no desde el conocimiento técnico o académico, sino desde los saberes prácticos que todos tenemos, los que surgen, se reconocen y explicitan en los procesos participativos.” (AV La Flor, 2005)

Es decir, a participar se aprende y se aprende participando, no necesariamente tras haber adquirido determinadas capacidades sino precisamente adquiriéndolas en el propio acto de participar de las experiencias. El aprendizaje, así, no resulta solo un acto individual sino colectivo, que se desarrolla en el seno de las diversas redes en las que nos movemos, en todos aquellos espacios donde tienen lugar nuestras prácticas sociales y que se refieren a cualquier aspecto de nuestra vida colectiva en el marco de "nuestras concepciones del bien común, en el modo en que creemos conveniente que se organice nuestra comunidad de pertenencia", asuntos, en definitiva, que "remiten directamente a la distribución y ejercicio del poder político" (Morán, 2002).

De igual manera se pronuncia Zesar Martínez (2008), cuando afirma que hablar de participación es, o debería ser, "hablar de participación en el ejercicio del poder, es decir, redistribuir el poder y evitar su concentración o monopolización".

También para Villasante (1998) solo hay participación cuando existe realmente poder de decisión, cuando la población es protagonista de su cambio, cuando esa participación sirve para la integración social, para la realización de proyectos de desarrollo local sustentables, en definitiva, para la transformación social.

Esto nos llevaría a revisar la conocida Escalera de Participación de Arnstein (1969), adaptada posteriormente por Hart (1997), y que muchos otros autores han ido transformando, aunque en algunos casos perdiendo una de sus principales características consistente en desenmascarar las actuaciones insertas en los primeros peldaños como no participativas. Así, Geilfus (1997) y otros autores posteriores, hablan de distintos niveles de participación desde el primer peldaño, aunque sea pasiva, considerando que los dos últimos peldaños, la participación interactiva, comporta "procesos de enseñanza y aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto".

Y si, como dice Martínez (2008), la participación debe ser un instrumento enfocado a eliminar o paliar las relaciones asimétricas que se dan entre los distintos sectores sociales transformándolas en relaciones de igual a igual, de manera que los sectores tradicionalmente excluidos del poder tengan oportunidades para su acceso, solo podemos hablar de participación cuando se toma parte en "los procesos decisorios en los que se definen las necesidades sociales, intereses colectivos,

intervenciones prioritarias, asignación de recursos e implementación y evaluación de los programas y proyectos correspondientes”.

Estamos hablando, por tanto, de participación política, de participación ciudadana, ya sea individual o colectiva, es decir, de una forma de participación que conlleva elementos de transformación de la realidad y que, además, puede tener su plasmación en una participación institucionalizada o en una participación autónoma, sin que ambas deban ser excluyentes entre sí, y pudiendo cada una de ellas a su vez, ser inclusivas o exclusivas.

1.2. Modelos de participación

Cabría establecer, también, una distinción entre distintos modelos de participación en función de su consideración como medio o fin o, desde una perspectiva integradora, como medio, método y fin.

Cuando consideramos la participación como un fin estamos hablando de una participación instrumental, individualizada y asimilada al ciudadano-consumidor, donde entra en juego la elección racional-informada (recordemos los niveles más bajos de la escalera de Arnstein y Hart). Este modelo, cuya lógica de la acción emana de la racionalidad de los individuos en la definición de sus necesidades y sus preferencias, supone que deben conseguirse determinados logros cuantificados (nº de personas asistentes, cantidad de recursos distribuidos, etc...), y podríamos considerarlo como el modelo dominante en nuestra sociedad⁵³.

Si la consideramos como un medio, por el contrario, estamos hablando de una lógica en la que las necesidades y satisfactores vendrían definidos por las instituciones de cualquier tipo y ámbito, que pondrían a disposición de sus “usuarios”, algunos cauces y procesos participativos. Esto supone para el tejido asociativo disponer de nuevos espacios de expresión y participación que no siempre sabe cómo gestionar, y para las administraciones locales, la demanda de un tejido asociativo fuerte

⁵³ Para solventar en alguna medida los efectos perversos de este modelo, Putnam y, posteriormente Coleman y Bourdieu (entre otros) desarrollaron el concepto de capital social, en el que no podemos entrar aquí. Solo mencionaremos, de la larga lista de autores, a tres críticos: Navarro (2003), que critica “*la ausencia del concepto de poder y del análisis del contexto político*”. También a Villasante (2002b:3) cuando dice que “*los problemas empiezan cuando a la capacitación en relaciones sociales se le empieza a llamar capital*”. O Morán (2002), que considera que “*emplear un vocabulario ajeno a la política – capital, rendimientos- no es un acto inocente: lleva a sus últimas consecuencias –al tiempo que simplifica extraordinariamente- la vieja narración apolítica de la ciudadanía de la que hablaba Somers (1997)*”.

que le evite tener que “preguntar”, además, al ciudadano no organizado. En ambos casos, el modelo supone cierta legitimación de ambos actores y un factor de cambio cultural (Martín, 2010:46).

Llegaríamos así, al tercer modelo, donde tendríamos en cuenta no solo la participación como medio y como fin, sino también como método, es decir, como plantea Martín (2010), en este modelo “la participación se manifiesta como parte de una realidad por construir y definir desde dentro del proceso, mediante espacios conversacionales y no como un dato de partida”. La participación desde la consideración de sujetos inmersos en una sociedad asimétrica entre el ciudadano y la administración, entre clases, genero, grupos de ciudadanos..., “y entre diferentes posiciones en las redes y en los flujos de las relaciones de poder, en las relaciones cotidianas”.

Este modelo de procesos abiertos, nos dice Martín, nos permite “abordar el estudio de nuevas formas emergentes de participación que no son en sentido estricto ni individuales ni corporativas y que pueden agrupar la acción colectiva desde lo individual y lo asociativo, abriéndose a otras fórmulas posibles ya presentes en nuestros barrios y ciudades.”

38

1.3. De la participación a la ciudadanía

Podríamos decir entonces que la participación, la implicación activa del ciudadano en la esfera pública, pasa a convertirse en un elemento clave para la distinción del concepto de ciudadanía. En este mismo sentido se manifiesta Alguacil (2005) cuando afirma que la participación en los asuntos públicos o, lo que es lo mismo, el derecho a tomar parte en las decisiones que afectan de forma común a los ciudadanos, es condición inseparable de la ciudadanía. La participación conllevaría, de este modo, cierta redistribución o socialización del poder.

Pero la ciudadanía no es algo estático, sino un proceso que a lo largo de nuestra historia ha ido evolucionando gradualmente en función de las distintas corrientes socio-políticas, del espacio (originariamente la *polis*) y de lo que Marshall⁵⁴ denomina la agencia, es decir, “los grupos sociales en ascenso que protagonizan los movimientos en pro de la ciudadanía en cada momento histórico” (Alguacil, 2003).

⁵⁴ T.H. Marshall: *Ciudadanía y clase social*, en Marshall y Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, pp. 15-82, Alianza, 1998

En este sentido, la pérdida de soberanía del Estado-nación⁵⁵ a la que estamos asistiendo frente a los procesos de globalización, nos abre nuevos espacios políticos y territoriales donde este proceso de construcción de la ciudadanía pueda continuar desarrollándose activamente. Junto a las nuevas perspectivas de ciudadanía, lo que se denominan las nuevas generaciones de derechos, ampliadas al marco de lo global, surgen otras nuevas-renovadas que nos hablan del territorio y de la esfera de la vida cotidiana.

Reaparece así, en palabras de Alguacil (2003), la ciudad como el lugar a recuperar, donde se forjan los derechos que definen la ciudadanía.

2. Democracia representativa, democracia participativa

Tanto desde ámbitos académicos como políticos se habla de crisis en las democracias representativas, pero algunos aspectos de esta crisis pueden ser positivos, dice Font (2002), como la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar y ampliar los limitados mecanismos de articulación política existentes. Entre los cambios que se están produciendo, Font menciona los siguientes:

- Los ciudadanos exigen poder hacer algo más que votar cada cuatro años a las élites políticas. La mayor formación e información de los ciudadanos favorece una mayor predisposición a actuar a través de nuevas formas de acción política, rompiendo con el monopolio del saber de técnicos y políticos.
- La creciente incorporación de nuevos temas a la agenda política hace que hoy sea habitual que el ciudadano votante no coincida con el partido al que eligió en todos los terrenos. El mandato representativo no puede operar como un "cheque en blanco" para cualquier tema, por lo que se hace necesario recurrir a la consulta ciudadana.
- La ampliación de los temas de debate público (y el mayor acceso a la información a través de internet), favorece la existencia de ciudadanos muy informados e interesados en determinados asuntos y que consideran secundarios muchos

⁵⁵ El monopolio de la definición de ciudadanía, en manos del Estado-nación la dejó reducida a la democracia representativa, ligada, por tanto, a la nacionalidad.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

otros, por lo que pueden rivalizar con técnicos y políticos en su ámbito de interés.

- En cualquier caso, y de forma bastante generalizada, la democracia representativa y la democracia participativa, suelen presentarse como contrapuestas, pero cualquiera de ellas tiene aspectos positivos y aspectos negativos, algunos de los cuales presentamos en este cuadro:

Democracia representativa	Democracia participativa
Lógica de la elección	Lógica de la participación
El actor como individuo	El actor como ciudadano activo
Preferencias prefijadas y racionalmente decididas	Preferencias se formulan y transforman mediante la participación
Se expresa mediante el voto	Se expresan las diferentes posiciones y se conversa entre ellas
Dominio de las mayorías	Principio del bien común
Valor numérico	Diálogo
La política como valor instrumental	La política tiene valor en sí misma

Elaboración propia a partir de Martín (2010)

Podríamos decir que algunas de las *promesas incumplidas* en el paso de los ideales democráticos a la democracia real, que refiere Bobbio (1996), son superadas en cierta medida por la democracia participativa, como afirma Martín (2010), en la medida en que “aportan más información al proceso de toma de decisiones, privilegia la presencia directa y la autoorganización de los ciudadanos, muestra una ciudadanía más formada, informada y responsable, facilita el control de los políticos y amplía el ámbito de la política a espacios sociales considerados ajenos”.

Aunque, por otra parte, hay que señalar como aspecto limitativo para la participación, la desigual distribución de recursos como es el tiempo (o la posibilidad de comprarlo), la capacidad de procesar información, el sentimiento de competencia política, la estabilidad emocional para implicarse en los asuntos colectivos, etc.

Subirats (2001:37) critica a los que plantean “resistencias” o “prevenciones” ante la participación directa de la población en las

decisiones políticas, cuando dicen que la participación aumenta la lentitud y los costes en la toma de decisiones, no incorpora valor añadido a la decisión, provoca un exceso de particularismos, solo tiene en cuenta el corto plazo y erosiona instituciones y partidos. Y critica igualmente las posiciones de los que se preguntan quién está dispuesto a participar, aduciendo que los ciudadanos no quieren participar y cuando participan, lo hacen de una forma muy inconstante. Los que están dispuestos a participar son siempre los mismos y los que lo hacen muchas veces solo representan sus propios intereses.

Lo que late en el fondo de estas posiciones, afirma, es la idea de que "los simples ciudadanos no son capaces de tomar las decisiones políticas habituales, y que por ello su participación política ha de verse limitada a juzgar cuáles son sus mejores representantes en las instituciones decisorias."

Pero, si "las masas somos ineptas para decidir sobre estos asuntos, entonces cabe hacer una pregunta inquietante, ¿cómo confiar en nuestro criterio y capacidad de acierto a la hora de decidir cada cuatro años qué partidos gobiernan y qué partidos van a la oposición?" (Pérez, 2004).

Font (2002) reconoce que las energías participativas de la mayoría de los ciudadanos son limitadas y para promover un cambio favorable propone reforzar el sector asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado y potenciar una cultura más participativa. En este sentido, apunta, podrían resultar útiles la ampliación de mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, herramientas que permitan a los ciudadanos acercarse "más fácilmente al debate y a las decisiones políticas, y un esfuerzo por realizar una mayor seducción democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación".

Por su parte, Pastor (2003), afirma que el movimiento ciudadano defiende la compatibilidad de la democracia directa y la democracia representativa, y nos convoca a diseñar y probar la arquitectura de la democracia directa, experimentando nuevas vías de participación en el amplio marco de una democracia participativa, diversa, pluralista e incluyente, especialmente en el ámbito de la Administración local, en la medida en que este es el espacio por excelencia de la participación ciudadana, siendo además la que tiene el poder de articular instrumentos efectivos para la participación de la ciudadanía, más allá de la cita cuatrienal con las urnas.

Pero, si las formas de democracia participativa se encuentran en el centro de la democracia local (Villasante, 2003) ello no quiere decir que se den solo en los ámbitos locales, porque como dicen Santos y Avritzer (2004), no es una cuestión de escalas, sino de la creación de una nueva gramática social y cultural y de la búsqueda de una nueva institucionalización de la democracia, que la conversión del modelo liberal en hegemónico ha derivado en una pérdida de "demodiversidad". Coexistencia y complementariedad serían, para estos autores, las dos formas posibles de combinación entre democracia representativa y democracia participativa. La primera prevalecería en los países centrales, mientras que la segunda estaría emergiendo desde los países periféricos y semiperiféricos.

3. De lo "social" y lo "político"

La politización de las formas de participación asociativa forma parte intrínseca del proyecto de renovación de la democracia, pero su aplicación depende para Barthélemy (2003) de que el movimiento asociativo sea capaz de avanzar en cuatro aspectos:

- Tomar conciencia de la ambivalencia existente en el mundo asociativo⁵⁶, que contribuye a reproducir las formas dominantes de la sociedad y participa al mismo tiempo en la contestación e innovación.
- Superar la distinción entre Estado y sociedad civil⁵⁷, estableciendo una nueva correlación entre la estructuración del entramado social y la acción de las instituciones políticas.
- Superar los conflictos ocasionales e integrarlos en una lucha con perspectiva social, procurando que las iniciativas y prácticas se asienten en la idea del bien común, minimizando las visiones utilitaristas y competitivas y buscando una significación política a las prácticas de solidaridad, más allá de la concepción reparadora.

⁵⁶ Siguiendo a Barthélemy (2003), hacemos una distinción muy global entre asociaciones orientadas a la preservación del sistema social y asociaciones orientadas a su transformación.

⁵⁷ Comparto con Santos (2005) el concepto de sociedad civil planetaria, en la que explotados y oprimidos dejan de ser víctimas para pasar a ser protagonistas y sujetos.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

- Articular la cooperación con los movimientos tradicionales (sindicalismo e izquierda política) como forma de romper el monopolio de la representación detentado por éstos, abandonando su limitación actual como instrumento de expresión, de gestión o de presión.

De forma similar se pronuncia Alguacil (2005), cuando aboga por la alianza entre la “política de emancipación” que representan los viejos movimientos sociales, y la “política de la vida” que emana de los nuevos movimientos sociales, a través de la puesta en práctica de experiencias de acción directa, autogestión y gestión compartida con otras instituciones como pueden ser los gobiernos locales.

Cabría preguntarse, también, si los movimientos sociales deben continuar sus prácticas solo en lo social, si el ámbito de lo político debe estar ocupado sólo por los partidos políticos, si puede haber un camino para lo social y otro camino para lo político o si, como decía Marx (1847) no existe lo social sin lo político ni lo político sin lo social.

La articulación de lo social y lo político, en este sentido, “es la piedra angular de la construcción de sujetos sociales capaces de producir los cambios reales dirigidos a la ruptura sistémica (Rajland, 2008).

Generalmente, se relaciona lo llamado “político” con la esfera del poder estatal y lo llamado “social” con reivindicaciones específicas. Esta concepción desarticulada de lo social y lo político se encuentra en las prácticas de la mayor parte de los movimientos sociales, “pero también tiene su correlato en organizaciones políticas que lejos de articular, resultan en su accionar invasivas o cooptadoras de los movimientos” (Rajland, 2008).

Esto favorece que nos encontremos con movimientos sociales centrados en reivindicaciones concretas sectoriales, sin asociarlas a las verdaderas causas estructurales o sistémicas ni proyectarlas hacia el poder político, y al mismo tiempo con movimientos sociales que a pesar de ser conscientes de la necesidad de establecer esa conexión (o sea de “hacer” política) la rehúsan porque fundamentalmente la asocian con las prácticas habituales, tradicionales de los partidos hegemónicos (o no hegemónicos, pero que repiten esas prácticas), quedando por una u otra razón fuera del poder político.

Falta, por tanto, nos dice Rajland, “la articulación política de las luchas sociales, que se traduzcan en propuestas o alternativas de carácter ‘universal’, dirigidas hacia transformaciones políticas”.

En la misma línea se manifiesta Dussel (2005), cuando afirma que el Foro Social Mundial “deberá tomar conciencia lentamente del pasaje de lo social a lo político”. Los movimientos sociales de “origen reivindicativo, estrictamente social, han pasado el umbral primero hacia la sociedad civil (Estado en sentido ampliado para Antonio Gramsci)”. “La pregunta es si darán el paso de cruzar el segundo umbral: de la sociedad civil a la sociedad política”.

Este paso de lo social a lo político supone, a juicio de estos autores, una construcción desde abajo y una redefinición del poder en el marco de la transformación (deconstrucción) del Estado.

4. Los espacios de aprendizaje de la ciudadanía.

La globalización neoliberal que explica los procesos económicos, sociales, políticos y culturales de las sociedades contemporáneas se ha visto contestada y acompañada de otra globalización alternativa, contra-hegemónica, constituida por las redes y alianzas transfronterizas entre movimientos, luchas y organizaciones que en diferentes puntos del planeta se movilizan para combatir los efectos producidos directa o indirectamente por la globalización neoliberal (Santos, 2003).

Esta globalización neoliberal y su réplica contra-hegemónica están en el seno del debate sobre la transformación de los espacios de la vida social y política que “deben tener necesariamente un impacto profundo en algunas de las dimensiones básicas de la ciudadanía” (Morán, 2005).

En lo que Morán llama “la narración clásica de la ciudadanía” (2007), la ciudad aparece como el espacio ideal de las prácticas de la ciudadanía. Así, mientras por un lado, la ciudad moderna se estructura de acuerdo con patrones que reproducen las grandes líneas de la desigualdad social, convirtiéndose en el símbolo de la inclusión y de la exclusión, como algunos urbanistas han destacado (Harvey, 1998), por otro, el pensamiento político y social contemporáneo nos dice que la ciudad es el lugar por excelencia para habitar, para las prácticas de habitar de la ciudadanía (M de Certeau, 1990).

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

Estos discursos, que a juicio de Morán se basan en una idealización de la realidad urbana de finales del siglo XIX y comienzos del XX, dan por sentado un proceso de diferenciación y aumento de la complejidad urbana que constituye un reflejo de la división de clases sociales y que, al mismo tiempo, provoca la separación entre el lugar de residencia y el del trabajo, y la aparición del barrio como lugar destacado de socialización y de prácticas sociales.

Es decir, mientras que nuestra ciudad encarna la división de la sociedad en clases, el barrio se convierte en el espacio natural de la vida social, donde se forjan las solidaridades grupales y de clases. Los espacios físicos de sociabilidad (calles, plazas, cafés, tabernas, fábricas, despachos...) son lugares donde se moldean las instituciones y organizaciones políticas y sociales contemporáneas. La politización de los espacios, ya sea de ocio o trabajo, resulta claramente visible (casas del pueblo, fiestas populares...).

Así, pues, las prácticas sociales que se encuentran en la base de las culturas políticas de los procesos de democratización y construcción de ciudadanía están encarnadas espacialmente siendo, además de la ciudad, también la escuela y la familia espacios fundamentales que operan como agentes de socialización.

Al hablar de la escuela se refiere Morán al modelo laico de escuela pública de la segunda mitad del XIX en Europa, que buscaba primordialmente la formación de ciudadanos. La escuela aparece así como un espacio central en la construcción de ciudadanía, y el estudiante es un ciudadano en formación.

Por su parte, la familia nuclear define su propio territorio dentro de la vivienda como el espacio de la privacidad, de los afectos y de las solidaridades primarias, la cara oculta indispensable para la formación de la personalidad ciudadana.

Lo más relevante, dice Morán, es que los procesos de aprendizaje dependen del contacto físico que generan las prácticas sociales en los diferentes espacios, y actualmente estamos asistiendo a un desmembramiento de los tradicionales espacios que constituían la esfera pública, al tiempo que se configuran nuevos espacios, no necesariamente físicos, para las nuevas prácticas ciudadanas.

De igual forma se manifiesta Alguacil (2003:12) cuando nos dice que la experiencia y el uso compartido de un espacio que es público, "es lo

que permite la comunicación y la acumulación de saberes", la alteridad, "el reconocimiento de lo diferente y de los otros en un espacio común que enseña a cada uno a proyectarse en los demás"... "que no puede ser sin pensar en que lo diverso está próximo entre sí, en lo físico y en el reconocimiento mutuo.

Analizar el impacto de estos procesos en la propia noción de aprendizajes de la ciudadanía, implicaría considerar las formas de resistencia de los actores frente a la desaparición o transformación de los espacios de ciudadanía y frente a los cambios organizativos y de repertorio de los viejos y nuevos actores.

En este sentido, el espacio internet, o la galaxia internet (Castells, 2001), aparecería como alternativa a los espacios físicos de aprendizaje de ciudadanía conocidos. Castells hace un símil con el movimiento obrero y reconoce que internet es un medio de comunicación como en su momento lo fueron las tabernas para el movimiento obrero, siendo la red, la infraestructura de la forma organizativa que anteriormente era la fábrica.

Pero aunque los movimientos sociales actuales son conscientes de la importancia de la comunicación y de la coordinación a través de la red para afrontar los desafíos de la globalización, necesitan al mismo tiempo de apoyos locales, redes ciudadanas que se constituyen en los espacios físicos. La conocida y ahora muy utilizada frase de "pensar globalmente, actuar localmente, pasaría así a complementarse con la de "pensar localmente y actuar globalmente".

La articulación entre estos nuevos espacios podría contribuir a darles nuevos significados y convertirlos en auténticos lugares de aprendizajes de ciudadanía, analizando las nuevas culturas políticas que surgen en las nuevas ecologías de la política (Morán, 2005).

LAS ASOCIACIONES VECINALES COMO ESCUELAS DE CIUDADANÍA

Las ciudades y en ellas los barrios, son los espacios por excelencia donde las asociaciones vecinales realizan sus prácticas cotidianas. Esto era así en los inicios del movimiento vecinal y continúa siéndolo, pues frente a la imposición del espacio urbano como encarnación del poder se da la reapropiación del mismo por parte de los ciudadanos, que realizan nuevos modos de habitar esos espacios, le dan nuevos significados y abren la posibilidad a nuevas prácticas colectivas (Morán, 2005).

La constatación de que los problemas de la globalización afectan al ámbito de lo local no puede hacernos perder de vista que lo local sigue siendo el espacio privilegiado donde la ciudadanía podemos actuar sobre lo global. Sin embargo, no es menos cierto que para que esta actuación ciudadana sobre lo local tenga su correlato político, es imprescindible que manejemos una perspectiva global de los problemas locales.

Se produce, así, a partir de esta década en la que nos encontramos, un cambio en el enfoque de los problemas que se abordan por parte del movimiento ciudadano madrileño, que tiene su reflejo en sucesivos cambios dentro de algunas asociaciones vecinales y de la propia federación regional, así como en el enfoque de las agendas vecinales y en la articulación de las redes vecinales con otras redes sociales. Se busca, así, una intencionalidad transformadora de la sociedad, no solo la solución de un problema específico del barrio, hay un creciente interés por desarrollar formas de democracia participativa y por la economía social y, sobre todo, el movimiento vecinal reconoce y se reconoce en múltiples y diversas redes de los movimientos sociales, con los cuales se plantea y promueve relaciones de cooperación.

Esta nueva concepción del movimiento vecinal que formaría parte de un movimiento ciudadano urbano más amplio no es, desde luego, asumida aún por todas las asociaciones que lo componen, pero podemos decir que es una de las líneas de desarrollo alternativo de este movimiento, que se vislumbra como deseable. Otra, la de continuar a la estela de las subvenciones y de la supervivencia, parece que no tiene mucho futuro. Y seguramente son posibles algunas otras líneas de trabajo, sobre todo mientras sigan existiendo políticas clientelares, intentos partidistas de influencia, defensa a ultranza de la democracia representativa (la política la hacen los políticos), líderes que se autoproclaman y se sienten satisfechos de haberse conocido o,

simplemente, asociaciones que defienden “su” territorio (físico y temático) por encima de cualquier trabajo en red.

Las asociaciones vecinales han sido y deben seguir siendo escuelas de ciudadanía, escuelas de democracia. Esta afirmación que se reitera en las memorias de la FRAVM en el 2004 y en el 2008, con la celebración del 40 aniversario, aparece como la idea fuerza en torno a la cual podrían articularse los ejes y las propuestas de avance, algunas de ellas señaladas en el Plan Estratégico 2009-2012: abordar los desafíos de la precariedad de la vida cotidiana, promover una tercera edad activa, desarrollar el principio de precaución en todos los ámbitos medioambientales, impulsar procesos de presupuestos participativos y espacios de democracias participativas, apuesta por una ciudadanía intercultural y la defensa de lo público, promover la cogestión de espacios públicos, profundizar en las asambleas vecinales y en las redes formales e informales.

Este reto conlleva la necesidad de articular un modelo de participación ciudadana que permita un mayor reparto del poder político y del control sobre los asuntos comunes mediante la apertura de espacios de participación directa, haciendo frente al mismo tiempo a las estrategias políticas dirigidas a establecer relaciones instrumentales con el tejido asociativo y a crear dinámicas clientelares (Plan Estratégico, 2009).

Avanzar hacia las democracias participativas y consolidar y ampliar el movimiento ciudadano como espacios de construcción de ciudadanía es el gran reto que tiene la FRAVM en los próximos años, y dentro del primer paso que supone el Plan Estratégico aprobado, cabría hacer especial hincapié en algunas cuestiones.

1. Una nueva mirada hacia el barrio y desde el barrio

Se hace imprescindible establecer un nuevo marco de relaciones de las asociaciones con la ciudadanía de los barrios, donde la asociación no sea vista, no aparezca, como la institución que va a solucionar los problemas o a mediar con las autoridades, sino como una herramienta de cambio al servicio del bien común, e impulsora de grupos y redes de ciudadanía activa. Si en algunos momentos el movimiento vecinal ha perdido parte de su capacidad de construcción de ciudadanía, ha sido precisamente cuando ha hecho prevalecer su faceta de “gestora” de los problemas ciudadanos y “representante” de la ciudadanía de los

barrios, cuando los mensajes que emanaban de sus prácticas venían a reforzar la pasividad de la ciudadanía.

Porque para ser ciudadano o ciudadana no basta con vivir en la ciudad, ciudadano no es quien habita la ciudad, sino quien trabaja para transformarla quien participa en la transformación de la sociedad mientras se transforma a sí mismo en la acción de "ciudadanear", de transformar la ciudad.

No basta con hacer asambleas vecinales, como insiste el Plan Estratégico, sino que hay que cambiar las relaciones de poder en el seno mismo de la ciudadanía activa. Perder el miedo a la gente, perder el miedo a que la ciudadanía desborde a las organizaciones, podría ser la idea a retener, a desarrollar...

2. Una red horizontal de redes horizontales

De la misma manera, cabría repensar la articulación interna de la FRAVM, donde el peso simbólico de una junta directiva y una presidencia, contribuye a mantener ciertas dinámicas de poder frente a otras opciones más horizontales.

Independientemente de la Ley de Asociaciones, el funcionamiento efectivo y práctico de la estructura interna de las asociaciones y de la propia federación, continúa ejerciendo un peso excesivo a la hora de la asunción de responsabilidades, lo que en no pocas ocasiones supone el alejamiento de nuevos miembros y el anquilosamiento de las estructuras que, de esa forma, se alejan de su consideración como espacios de construcción de ciudadanía. Articular una forma de funcionamiento "legal" con un funcionamiento en red de nodos horizontales, podría ser el reto para los próximos años.

A ello también contribuiría un mayor esfuerzo para que las asociaciones del movimiento ciudadano amplíen sus conocimientos y sus prácticas en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, elementos indispensables en nuestra sociedad global para un trabajo en red que construya y articule redes, tanto en lo local como en lo global. A este respecto, las iniciativas que algunas asociaciones están tomando respecto a la potenciación de radios libres comunitarias ligadas a las prácticas ciudadanas locales, y la iniciativa de constituir entre diversas entidades (FRAVM, CCOO, UGT y FEDEKAS), una

fundación para el desarrollo de TELEK en la nueva era digital, parece un camino interesante a seguir.

3. Defender lo público, defender lo común

Existe lo público más allá de lo estatal. Además de que cada vez existen más facetas de la vida de las personas que han dejado de ser privadas, es evidente que el debate público-privado, entendiendo lo público como lo estatal, ya no podemos situarlo en el centro de las agendas. Frente a lo público-estatal aparece el reto de lo público-común que ofrece múltiples sugerencias para la ciudadanía activa. En este sentido, las propuestas del Plan Estratégico sobre la gestión-cogestión parecen ir en por esta vía, aunque no termina de entenderse esta nueva acepción en otros puntos de la agenda.

Lo público-común, el bien común, es un espacio cuya delimitación y “reglas de uso” deben establecerse de común acuerdo entre los implicados, que son todas aquellas personas y redes que se identifican como tales en un espacio determinado (ya sea físico o virtual), así como las posibles formas de gestión y cogestión comunitarias de los mismos. Explorar estos caminos puede acercarnos a aumentar la “demodiversidad” de la que nos habla Boaventura de Sousa.

50

4. Dar más énfasis a los procesos

Aunque siempre se busca tener resultados, no siempre es este el objetivo principal de las prácticas ciudadanas, sino el proceso participativo en sí mismo, quiénes se implican, cómo se relacionan, para qué y para quién se realiza el proceso, cuáles son los lenguajes ocultos, qué dicen y qué no dicen, cómo se realizan las reflexividades sobre los dilemas o multilemas que puedan surgir, cómo se construyen las propuestas creativas y cuáles se priorizan, qué herramientas organizativas, de seguimiento y evaluación se establecen...

La participación entendida como proceso es lo que puede acercar al aprendizaje en el seno mismo de las propias prácticas ciudadanas.

5. El movimiento ciudadano como movimiento político

Se trataría de ir más allá de reivindicaciones puntuales. Conseguir, al margen de eventuales pujas partidistas, dar o iniciar al menos el paso de la esfera de lo social a la esfera de lo político, liderando un amplio movimiento ciudadano urbano que trascienda lo que oficialmente se viene considerando como “lo vecinal”.

En este sentido, la participación institucional no puede sustentarse sin la existencia y dinamización de procesos de participación ciudadana desde la base, por lo que cabría iniciar un amplio debate sobre los modelos de participación ciudadana y política posibles, que tenga en cuenta a la ciudadanía no organizada y a otras formas organizativas del movimiento ciudadano no necesariamente asociativas (en su sentido clásico e institucional).

Esto podría suponer el mayor reto, pues se trataría, en definitiva, de considerar la actual base asociativa del movimiento ciudadano como una simple herramienta que puede y debe ser transformada por las propias dinámicas del movimiento en el propio acto de su devenir.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Alberich, T (2003). *La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años 90*. Separata de la revista Documentación Social nº 90, pp 101-113, Madrid.

Alguacil, J y Denche, C (1989). *La experiencia de los barrios en remodelación y las políticas de realojamiento*. En Villasante, Alguacil, Denche, Hernandez, León y Velázquez: *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la Remodelación de Barrios en Madrid*. Cuadernos de Vivienda. Alfoz/IVIMA/SGV, Madrid, pp 139-151

Alguacil, J (2000). *Calidad de vida y praxis urbana*. CIS, Madrid

Alguacil, J (ed) (2003). *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa* (introducción). Fundación César Manrique, Lanzarote.

Alguacil, J. (2005). *Estrategia relacional para optimizar la participación ciudadana*. Universidad Carlos III. Madrid (artículo no publicado).

Ariño, A. (2004). *Asociacionismo, ciudadanía y bienestar*. Papers nº 74, pgs 85-110, Valencia.

Asociación de Vecinos La Flor (2005). *Guía para la participación*. Edit. AV La Flor, Madrid

Ayuntamiento de Madrid (2010). *Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana*. [http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Participacion-ciudadana/Reglamento-Organico-de-Participacion-Ciudadana.-Texto-consolidado-\(18-11-2008\)?vgnextfmt=default&vgnextoid=4239ed883ad8f110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&pk=5251946&rmEspecial=f2b4cf6c7ad4d110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&rmCapitulo=6222cf6c7ad4d110VgnVCM1000000b205a0aRCRD](http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Participacion-ciudadana/Reglamento-Organico-de-Participacion-Ciudadana.-Texto-consolidado-(18-11-2008)?vgnextfmt=default&vgnextoid=4239ed883ad8f110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=8449e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&pk=5251946&rmEspecial=f2b4cf6c7ad4d110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&rmCapitulo=6222cf6c7ad4d110VgnVCM1000000b205a0aRCRD)

Bañez, T. (1999). *Participación ciudadana, sociedad civil y juventud*. Revista Acciones e Investigaciones Sociales nº 9 (junio). Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza.

Barthélemy, M. (2003). *Asociaciones: Una nueva era de la participación?* Tirant lo Blanch, Valencia.

Cabrerizo, Maite (1998). *Treinta y tantos*. Editora Vecinos de Madrid, Madrid

Castells, M (1977). *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*. Siglo XXI, Madrid

Castells, M. (1981). *Crisis urbana y cambio social*. Siglo XXI, Madrid

Castells, M (2001). *La Galaxia Internet*. Plaza y Janés, Barcelona.

Cohen, JL y Arato, A (2001). *Sociedad Civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México.

Dussel, E (2005). *FSM 2005: de la acción social al campo político*.
<http://www.lospobresdelatierra.org/alcarajo/dussel030205.html>

Font, J (2001). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*.
http://www.urbaed.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?explD=35

FRAVM (1997). *Cinco años que hacen Madrid*. Editora Vecinos de Madrid

FRAVM (2001). *Para seguir avanzando*. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid

FRAVM (2004). *Una FRAVM fuerte con asociaciones de vecinos representativas*. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid

FRAVM (2007). *Memoria y renovación*. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid

FRAVM (2009). *Barcelona-Madrid 40 años de acción vecinal*.
<http://www.memoriavecinal.org/>

FRAVM (2010). *Plan Estratégico 2009-2012. Revitalizar el movimiento vecinal para transformar Madrid*. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid

Martín, P. y Montañés, M (2001). *Los cambios en la estructura social y política de España: el papel de los movimientos sociales y su relación*

con el poder. Intervención en las Jornadas "L'HOSPITALET: 75 ANYS DE CIUTAT". Hospitalet de Llobregat

Martín, P. y Paño, P. (2005). *Un ejemplo de aplicación de metodologías participativas: la investigación y planificación del Observatorio para la Convivencia Intercultural y la Inmigración en Leganés* (OPCILL), Madrid. (artº no publicado)

Martín, P. (2010). *La planificación participativa desde una perspectiva de redes sociales*. Tesis Doctoral (no publicada), Madrid

Martínez, Zesar (2008). *Procesos de participación: analizando y articulando nuevas redes de relación política*. Bilbao. (artº no publicado)

Marshall, TH (1998). *Ciudadanía y clase social*. En Marshall y Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, pp. 15-82, Alianza, Madrid

Marx, C (2004). *Miseria de la Filosofía*. EDAF, Madrid.

Montañés, M (2003). *Contribución al debate sobre el papel del sujeto investigador, en particular, y del sujeto en general en la producción de conocimiento*. RECERCA nº2. Universidad Jaume I de Castellón.

Montañés, M (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Editorial UOC, Barcelona.

Morán, Mª Luz y Benedicto, J (2002). *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. INJUVE, Madrid

Morán, Mª Luz (2003). *Aprendizajes y Espacios de la Ciudadanía*. Revista Iconos nº 15

<http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2149>

Morán, Mª Luz (2003). *Jóvenes, Inmigración y Aprendizajes de la Ciudadanía*. Estudios de Juventud nº 60, Madrid, pp 33-47

Morán, Mª Luz (2007). *Espacios y Ciudadanos: los lugares de la narración clásica de la ciudadanía*. REIS nº 119, pp 11-34

Observatorio Metropolitano (2007). *Madrid: la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Traficantes de sueños, Madrid.

Pérez Quintana, V y Sánchez León, P (2008). *Memoria Ciudadana y Movimiento Vecinal*. (eds). Libros de la Catarata, Madrid.

Rajland, B (2008). *La articulación de lo social y lo político en la constitución del sujeto revolucionario*. IV Conferencia Internacional "La obra de Carlos Marx y los desafíos del s XXI". Buenos Aires.

Rubio, A (2004). Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. Revista Circunstancia nº 3. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Santos, B de Sousa (2001). *Cuáles son los límites y posibilidades de la ciudadanía planetaria?* Intervención en el Foro Social Mundial
<http://www.fongdcam.org/manuales/ciudadaniaglobal/datos/docs/articulos%20y%20documentos/limites%20y%20controversias/Limites%20y%20posibilidades%20de%20la%20ciudadanía%20planetaria.%20B.%20Dos%20Santos.pdf>

Santos, B de Sousa (2003). *Democratizar a Democracia*. Afrontamento, Porto.
<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/res/01/01.php>

Santos, B de Sousa y Avritzer, L (2004). *Para ampliar el canon democrático*. En "Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia". Cuaderno de Diálogo y Deliberación nº 5. Unidad de Análisis e Investigación del Área de Investigación Ciudadana de la CNE. La Paz

Subirats, J. (2003). *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*. En "Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa". Fundación César Manrique. Madrid

Villasante, T (2000). *Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una nueva etapa para el Network Analysis*. Política y Sociedad nº 33, pg 81-95, Madrid

Villasante, T (2003). *Preguntas sobre las democracias participativas*.
http://www.ucm.es/info/eurotheo/materiales/.../tomas_villasante2.doc

Villasante, T. (2006). *Desbordes creativos*. Los libros de la Catarata, Madrid.

Las asociaciones vecinales como escuelas de ciudadanía

Villasante, T (2008). *Metodologías. Para qué? Para quién?*. En *La Dinámica del contacto. Movilidad, encuentro y conflicto en las relaciones interculturales*. CIDOB. www.cidob.org

VVAA (1998). *Lucha autónoma. Una visión de la Coordinadora de colectivos* *Lucha Autónoma* (1990-1997). <http://www.nodo50.org/autonomia>