



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

XII SEMINARIO DE PARTICIPACIÓN

Gobernanza Participación Derechos

Las Palmas de Gran Canaria
12 a 14 de septiembre 2018



XII Encuentro de Participación

PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA Y DERECHOS

Documento marco de trabajo

Junio 2018

European Anti-Poverty Network (EAPN) es una Plataforma Europea de Entidades Sociales que trabajan y luchan contra la Pobreza y la Exclusión Social en los países miembros de la Unión Europea. La EAPN busca permitir que aquellas personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan ejercer sus derechos y deberes, así como romper con su aislamiento y situación, y tiene como objetivo principal situar ambas cuestiones en el centro de los debates políticos de la Unión Europea.

En España, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES) es una organización horizontal, plural e independiente que trabaja para trasladar este objetivo a la realidad española y por incidir en las políticas públicas, tanto a nivel europeo como estatal, autonómico y local. Actualmente está compuesta por 19 redes autonómicas y 15 entidades de ámbito estatal, todas ellas de carácter no lucrativo y con un componente común: la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En total, EAPN-ES engloba a más de ocho mil entidades sociales en todo el Estado.

Entre nuestros objetivos, al igual que entre los objetivos de EAPN en Europa, se encuentra el de implantar un método de trabajo en Red para trabajar de manera conjunta y aunar esfuerzos para la consecución de mayores y mejores resultados en la lucha por la erradicación en España de la pobreza y la exclusión social.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal y como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

Título: PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA Y DERECHOS. Documento marco de trabajo.

Coordinación: Secretaría Técnica

Redacción: Lara Alba Hernáiz, Secretaría Técnica de EAPN-ES

Colabora: Grupo de Trabajo de Participación de EAPN-ES

Fecha: 19/06/2018

EAPN ESPAÑA

C/Tribulete, 18 Local, 28012 Madrid

91 786 04 11 - eapn@eapn.es

www.eapn.es

Índice

Participación	4
Participación Ciudadana	5
Participación Comunitaria.....	6
Participación Social	6
Participación Política	7
La participación en las entidades sociales.....	9
Gobernanza	11
Calidad democrática de las redes de Gobernanza	12
Derechos	16

Durante el Seminario de Participación que se realizará en Las Palmas de Gran Canaria analizaremos, profundizaremos, trabajaremos y sobre todo haremos propuestas de mejora sobre tres conceptos clave; la participación, la gobernanza y los derechos.

Para llegar a este objetivo es importante que podamos, en primer lugar, definir estos conceptos, que los comprendamos y hagamos nuestros, ya que muchas veces de tanto usarlos acaban perdiendo su sentido original. Puede que ese sentido original no sea el que nosotros y nosotras queremos darle al mismo tiempo que también es importante que podamos relacionarlos entre sí. Por ejemplo, hablar de participación requiere hablar de derechos, de ciudadanía, de acción colectiva, de empoderamiento e, incluso, de diferentes apellidos de la propia participación: ciudadana, comunitaria, social y política.

Por ello, vamos a intentar dar definiciones claras de estos conceptos que no dejan de estar en construcción, definiciones que no limitan, sino que nos sirven de lienzo sobre el que esbozar nuestras ideas sobre cómo nos gustaría que fuesen la participación, la gobernanza y los derechos.

Participación

Empezamos por el que puede parecer más sencillo, el concepto participación, ese que muchos y muchas escuchamos y utilizamos a diario. Si buscamos la definición más estricta de este concepto encontramos que su definición en la Real Academia Española de la Lengua es: "tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella" y "compartir, tener las mismas opiniones, ideas... que otra persona". Por lo tanto esta definición nos da la primera pista: participar implica la acción de ser parte de algo, de intervenir o compartir en un proceso.

Pero no podemos quedarnos en una definición tan limitada ya que para cada uno o cada una participar puede significar diversas cosas, puede ser inclusión, implicación, integración o identidad. Por lo que debemos intentar responder a la pregunta de ¿qué es participar? Partiendo de que lo que buscamos es una definición muy amplia y que a su vez pueda parecer algo complejo daremos algunas pistas.

- ✓ **Participar es ser parte:** ¿Somos parte de un sistema o de alguna red?, ¿jugamos algún papel en esta red?, ¿nos relacionamos con otras personas de la red?, ¿nos comunicamos con libertad en la red? y ¿escuchamos y nos sentimos escuchados en la red?
- ✓ **Participar es estar en:** ¿Participamos en algún lugar concreto?, ¿estamos integrados en la vida cotidiana de ese lugar?
- ✓ **Participar es sentirse parte:** ¿Nos sentimos parte de alguna comunidad o grupo?, ¿las personas que componen ese grupo son iguales o diferentes a mí?, ¿reconocemos sus diferencias? y ¿sentimos que construimos conjuntamente con las otras personas?
- ✓ **Participar es tomar parte:** ¿Participamos en la toma de decisiones de la red o comunidad?, ¿hay procesos que nos permiten participar en las decisiones?, ¿estamos implicados o implicadas en las decisiones? y ¿sentimos que las decisiones que se toman representan nuestros intereses?
- ✓ **Participar es tener parte:** ¿Tenemos poder real para tomar decisiones o para cambiar esas decisiones? y ¿podemos hacer efectivas las decisiones que se toman?

Cuando nos aproximamos al concepto de "participación" debemos a su vez tener en mente dos preguntas cruciales. La primera es **¿para qué participar?** ya que participar es invertir esfuerzos en ciertas actividades frecuentemente no habituales, con el fin de obtener unos beneficios, materiales o inmateriales, individuales o colectivos. Si no tenemos claro ese para qué participamos, el hecho de participar es decir, la acción podría no tener sentido. La segunda pregunta que debemos hacernos es **¿puedo/podemos hacerlo?** Esto implica que debemos tener en cuenta los elementos a favor que nos aporta esa participación pero también todos los obstáculos que debemos enfrentar para poder participar en base a nuestras condiciones, socioeconómicas, de género, de edad, de origen.

Con todas estas preguntas o ideas en la cabeza iremos concretando un poco más qué es eso que llaman participar. Dentro de los tipos o formas de participación se distinguen dos grandes ámbitos:

- El público, que tiene relación con aspectos más globales y de gobierno e incluye dentro de este la participación ciudadana y la política.
- El privado, en el que se encuentran la participación social y la comunitaria, que tienen como objetivo atender los intereses comunes de la comunidad o mejorar la calidad de vida de las personas.

A partir de esa primera distinción, podremos clasificar las cuatro formas básicas de participación:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: *"ciudadanía que tiene relación directa con el Estado"*

Este tipo de participación se entiende como tomar parte en las decisiones sociales y políticas en un marco territorial concreto. La participación se basa en la condición de ciudadanía y es ahí donde puede surgirnos la primera pregunta **¿sólo pueden ejercer esta forma de participación aquellas personas consideradas ciudadanas?** Es decir, la participación ciudadana puede ser individual o colectiva pero depende de la posibilidad o no de ejercer los derechos de ciudadanía. **¿Quiénes no podrían ejercerlo?** Hablamos por ejemplo de personas en situación irregular, en la mayoría de los casos migrantes, pero también personas sin hogar que no tengan empadronamiento o documentación. También las personas dependientes, con discapacidad importante o con enfermedades graves no sólo no pueden participar, sino que en muchas ocasiones no pueden ni emitir su voto o las personas con bajo nivel educativo, con mucha responsabilidad de cuidado, las personas que viven en zonas aisladas, o que viven por debajo del nivel de subsistencia, tampoco tienen fácil la participación ciudadana.

Esta participación está ligada a la idea de gobernanza (que profundizaremos más adelante), entendida como la interacción de las administraciones públicas con la sociedad civil, no desde la relación jerárquica, sino desde la relación en red, para garantizar eficacia, calidad y buena orientación de las políticas públicas, otorgando a las "autoridades" parte de su legitimidad. Una de las funciones esenciales que han de cumplir las administraciones es la de fomentar y facilitar la aplicación efectiva del Art. 9.2 de la Constitución Española en aquellos aspectos que conciernen la responsabilidad pública, relativa a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria

realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean.

En la democracia representativa vigente, en ocasiones, una parte de la sociedad es la que tiene poder de representación tomando decisiones de forma legítima que afectan a una mayoría. En este sentido, es conveniente combinar lógicas de representación y participación directa. Las administraciones han de entender que no están solo para proveer servicios a los ciudadanos "objeto", sino para facilitar la participación de los ciudadanos "sujeto". Por lo tanto para facilitar la participación se requiere un cambio de mentalidad por parte de lo público.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: *"asociación de personas para el logro de determinados objetivos sociales en la comunidad de un territorio concreto"*

Es el proceso mediante el cual las personas, de manera organizada, ejercen influencia y comparten el control de las decisiones, asumiendo como comunidad un papel protagonista en la defensa de sus intereses. Es por ello que la comunidad se caracteriza por ser "un proceso abierto transformador, en el que se lleva a cabo una política específica orientada a capacitar y aumentar el poder de la ciudadanía, y a impulsar su papel en el fortalecimiento del desarrollo comunitario".

En cualquier caso, puede incluir o no espacios formalizados de participación. Entendemos que la participación comunitaria es un proceso de trabajo colectivo mediante el cual los miembros de una comunidad deben intervenir activa y responsablemente en las tareas de organización, planeación y ejecución de sus proyectos de desarrollo.

Se caracteriza por:

1. Tener interés social en lo mismo.
2. Los y las participantes pueden exponer sus ideas y disponer de sus propios recursos para cumplir con las funciones.
3. La participación debe ser democrática a su interior.

PARTICIPACIÓN SOCIAL: *"asociación de personas para el logro de determinados objetivos sociales"*

Su principal finalidad es la de defender y movilizar intereses sociales y la de crear una conciencia social. Puede ser individual o colectiva e incidir en ámbitos sociales o comunitarios. Está orientada a fortalecer una cultura democrática, esta participación debe aumentar la motivación, la capacidad y la posibilidad de que los individuos, colectivamente, intervengan en los asuntos sociales. Es por ello que el trabajo profesional para incrementar las posibilidades de participación social de personas y grupos está relacionado con el apoyo organizativo, la formación para la organización y la creación de condiciones y estructuras para la participación social.

El desarrollo de este tipo de participación articula el tejido social organizacional que puede tener presencia importante en el desarrollo de nuevas formas de participación, sobre todo en la esfera de lo público.

La participación social supone:

Dedicar un tiempo, disponer de un espacio de encuentro con los otros y otras, valorar lo colectivo y valorar la propia aportación. Es importante la distribución de las tareas y diversificación del trabajo, la riqueza de puntos de vista, el intercambio de información y experiencias, y aportar apoyo y respaldo a las iniciativas. Teniendo siempre en cuenta que el reparto del tiempo, la carga de cuidados y cómo afecta, una actividad, un plan o una decisión no es igual entre hombres y mujeres. Todas las personas implicadas deben colaborar en: la resolución de conflictos, la toma de decisiones y la realización de proyectos, y a su vez asumir y cumplir con las funciones propias.

La participación social tiene vinculación directa con los derechos pues es un derecho humano esencial de toda persona y una sociedad sólo puede considerarse democrática cuando todos sus ciudadanos y ciudadanas participan. La participación social es uno de los componentes más importantes de la construcción de la democracia y, a través de ella, se contribuye a asegurar el cumplimiento de otros derechos.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: *“ciudadanía orientada a influir sobre el gobierno mediante el ejercicio de los derechos políticos”*

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Se define como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal. Es decir, aquellas acciones realizadas por ciudadanos privados que están en alguna medida dirigidas a influir en las actividades del gobierno, a introducir nuevos temas en la agenda, y/o a cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la toma de decisiones políticas.

Actualmente la participación política está en constante cambio, pues las formas tradicionales de participación política, aunque no han perdido su validez sí que han comenzado a ser cuestionadas por estar más orientadas a delegar que a tomar parte de las decisiones. A continuación mostramos una tabla en construcción, con algunos ejemplos de esta participación política pero abierta a incorporar tanto formas de participación que conozcamos como formas de participación que nos gustaría incorporar.

Formas de Participación Política		
	Tradicionales	Más recientes
Nacen en la Institución	Participación electoral (votar en elecciones o referéndum consultivos)	Mecanismos de participación ciudadana directa: Presupuestos Participativos, mesas de diálogo...
A través de las organizaciones	Afiliación, donación, militancia en partidos, sindicatos y organizaciones políticas tradicionales	Activismo en los nuevos movimientos sociales
De iniciativa individual	Contacto	A través de las nuevas tecnologías (creando una petición online o recogida de firmas)

Por otro lado, no hay que olvidar que la acción colectiva, empoderamiento y voluntariado son tres conceptos relacionados con la participación y que se destacan como acciones necesarias para el proceso participativo.

➡ **ACCIÓN COLECTIVA:** acción conjunta de defensa de intereses comunes, para la que es necesario un proceso de identificación que articule las preferencias y expectativas individuales. La acción colectiva es la materialización objetiva de un movimiento social.

➡ **EMPODERAMIENTO:** El concepto "empoderamiento" está de relevante actualidad. En estos últimos años ha ido cobrando importancia en los círculos internacionales y desde los funcionarios de la ONU y del Banco Mundial hasta las asambleas vecinales locales lo utilizan y hablan de una necesidad de empoderamiento pero es posible que no todos estén hablando de lo mismo.

El verbo "empoderar" ya existía en español como variante desusada de apoderar. Pero se ha resignificado como un calco del inglés *to empower*, que se emplea en el sentido de 'conceder poder (a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente) para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida' según la RAE.

El concepto de empoderamiento en inglés tiene su origen en la lucha feminista, como un término orientado a identificar los mecanismos y las condiciones para que las mujeres pudieran equilibrar su poder frente al que tenían los hombres. **El empoderamiento se relaciona con el poder, cambiando las relaciones de poder en favor de aquellos que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas.**

Cuando se habla de empoderamiento, no se habla únicamente de la toma de poder en relación con a los recursos económicos, físicos, naturales, sino que existen otras múltiples formas de ejercicio del poder, como por ejemplo el poder generador de posibilidades y de acciones o el poder sobre las creencias y valores. El ejercicio de estos poderes no necesariamente reduce el poder de los otros; pero implica cambios en las relaciones. El empoderamiento es un proceso en el que uno debe construirse como sujeto individual y/o colectivo con el propósito de conducir a la sociedad en función de sus propios intereses.

➡ **VOLUNTARIADO:** La Ley Voluntariado 2015 nos permite definir qué se entiende por voluntariado; serían las actividades de interés general realizadas por una persona física que tengan carácter solidario, que se hagan de manera libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico, que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material, que se desarrollen a través de entidades de voluntariado y estén destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno.

Por ejemplo, no sería voluntariado si son actividades prestadas al margen de entidades de voluntariado, que se hagan por razones familiares, de amistad o de buena vecindad. O por ejemplo cualquier trabajo pagado, tanto en dinero como en especies o las prácticas en empresas o las becas.

La acción voluntaria se basa en los siguientes valores:

- Los que inspiran la convivencia en una sociedad democrática, participativa, justa, plural y comprometida con la igualdad, la libertad y la solidaridad.
- Los que promueven la defensa del bien común y de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución española, interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Social Europea.
- Los que contribuyen a la equidad, la justicia y la cohesión social.
- Los que fundamenten el despliegue solidario y participativo de las capacidades humanas.

La participación en las entidades sociales

Sabemos que la participación en las propias entidades sociales está en construcción, y por lo tanto se entiende de un modo diferente y que esto además depende de los procesos que se pongan o no en marcha para promoverla dentro de la propia entidad.

En anteriores encuentros se ha trabajado sobre la idea de la participación como proceso frente a la idea de participación como medio. Por ejemplo cuando se prioriza la atención urgente a las personas en situación de pobreza, y se posterga la participación directa de dichas personas, enfocándose más como un medio que como un proceso de empoderamiento de las personas.

Reflexionar en torno a esto es imprescindible para comprender cuáles son los elementos internos sobre los que debemos prestar atención a la hora de plantearse los procesos participativos dentro de las entidades. **De cómo entiendan la participación las propias entidades sociales dependen de los procesos que se pongan o no en marcha para promoverla.** Porque en muchas ocasiones se puede entender de manera asistencialista, con un enfoque jerárquico, de arriba-abajo, de técnico/a-usuario/a que debemos evitar.

En el panorama actual predomina en las organizaciones la idea de participación como medio; frente a esto se propone **trabajar sobre la idea de participación como proceso.** La participación como proceso hace referencia a las "personas" poniéndolas en el centro del proceso participativo, mientras que la participación como medio hace referencia a "cosas", cosas como actividades, protocolos, procedimientos, programas que utilizan metodologías participativas. Desde las entidades se enfrentan al reto de cambiar esa perspectiva porque la participación no es solo un proceso para conseguir una mayor calidad de vida, sino que participar es un derecho.

Con todo esto nos planteamos **¿qué deben tener en cuenta las organizaciones para facilitar la participación de las personas?** Existen retos ya identificados que las entidades deben afrontar y superar.

En primer lugar, las organizaciones deben tener en cuenta a los y las participantes desde **una perspectiva empoderadora** y que busque la horizontalidad en la toma de decisiones. En el desarrollo de las políticas públicas de inclusión social, la mayoría de las entidades sociales desempeñan, entre otros, el rol de mediadoras o prestadoras directas de servicios dentro de programas de acción social dirigidos a la inclusión. Tanto los programas como los servicios que son prestados se dirigen fundamentalmente a las personas que se encuentran en una situación de riesgo, o de facto, de exclusión social: son los “sujetos-objeto” de la acción. Un primer reto es visibilizar y transformar a los “sujetos-objeto” en “participantes”, dentro de la acción y dentro de la organización. Según las organizaciones de lucha contra la pobreza, el tiempo y la mutua comprensión son dos factores fundamentales para asegurar una significativa participación de las personas en situación de pobreza. Por una parte, se necesita tiempo para que las personas en situación de pobreza se sientan preparadas para compartir sus vidas y comprometerse con el diálogo. Por la otra, se necesita compromiso por ambas partes para que la participación tenga cierto impacto.

El segundo reto sería conseguir que quienes participan se reconozcan y sean reconocidos tanto por la institución como por las entidades y por su propio contexto social como **“agentes de transformación social”**.

Finalmente, no hay que olvidar que, además de las personas participantes, quienes están en torno a una organización responden a un perfil muy diverso. Una estrategia de participación en la organización no puede ignorar que tiene diferentes públicos y que necesariamente deberá adquirir una versatilidad importante si pretende ser inclusiva.

- **Público externo:** por público externo se entiende a la sociedad civil, a los poderes públicos, políticos y de administración pública, a otras organizaciones sociales que no tienen que ser necesariamente de acción social, y a los medios de comunicación.
- **Público interno:** por público interno se entiende a todas las personas involucradas en la organización, desde aquellas que están dentro de los espacios formales de poder de toma de decisiones más usuales, hasta personal contratado (técnico y administrativo), voluntariado, y personas participantes (usuarias-beneficiarias) de la acción. También se incluiría a las personas u organizaciones donantes, y las plataformas de las que la organización es miembro.

Pero, **¿consideramos que esto es suficiente?**, ¿es importante que los y las participantes también estén implicados e implicadas en los aspectos importantes de la organización? ¿Deberían los y las participantes de las entidades participar en la gestión de la entidad? ¿Y opinar sobre las acciones que se realizan? ¿Es importante que se evalúen estas acciones por parte de los y las participantes? Como veremos en el siguiente apartado, desde las instituciones empiezan a plantearse nuevas formas de gobernar y en cierta medida de involucrarnos en la toma de decisiones públicas pero dentro de nuestras organizaciones **¿estamos presentes en el proceso de toma de decisiones?**

Gobernanza

Para hablar de gobernanza primero debemos hablar de las políticas públicas, y nos preguntaremos **¿qué son las políticas públicas?** Son aquellas que determinan prácticamente todo lo que nos rodea, y de ahí su importancia. Desde las cosas que pueden parecer más simples como la farola que ilumina en nuestra calle, pero que son completamente necesarias, hasta la política que determina el salario mínimo.

Estas políticas se diseñan por el Gobierno, y son tanto aquello que el gobierno **decide hacer** como aquello que **decide no hacer**. Esto se produce a diferentes niveles de gobierno, local, autonómico, estatal, europeo e internacional.

Pero, **¿tenemos capacidad para incidir en estas políticas?** No podemos responder a esta pregunta de una forma rotunda pero sí saber que existen diversas formas de influir en ellas. Existe la posibilidad de que podamos influir en las políticas públicas aunque el estado no lo quiera, pero la gobernanza trata de lo contrario, de influir en aquellas políticas que el Gobierno decide abrir a la participación.

En la gobernanza existe una **voluntad política explícita** del Estado, la Autonomía o el Ayuntamiento y sólo podemos hablar de gobernanza cuando es el gobierno el que decide que los actores participen. La definición de gobernanza es justamente **la creación de estructuras de gobierno que impliquen a actores del mercado y a actores de la sociedad civil en el acto de gobierno**. Por lo tanto se difumina la frontera entre el gobierno y los actores externos, entre lo público y lo privado, generando así una nueva forma de gobernar.

Esta nueva forma de gobernar responde a una nueva realidad en la que nos movemos, que es más compleja, con muchas más incertidumbres, con muchos más actores. Por ello se asume que incorporar a estos actores en el acto de gobernar va a generar una mejora en las políticas públicas. Esto lo podemos ver en la formalización de espacios de interacción, de interrelación por voluntad del estado.

Podemos distinguir distintos tipos de gobernanza:

- **Gobernanza jerárquica:** en la que el gobierno o el estado continúan determinando de arriba abajo las formas de relación.
- **Gobernanza de mercado:** cuando el gobierno se orienta hacia el mercado y busca relaciones con el sector privado, buscando generar partenariados público-privados.
- **Gobernanza en red:** orientada a la sociedad civil. Esta es la que mejor refleja la participación de los distintos actores porque hablamos de una gobernanza más horizontal donde las relaciones se dan en una mayor situación e igualdad entre actores. Estos actores negocian, deliberan y luchan también por defender sus posiciones pero todo esto se da en un marco institucional de reglas y normas que finalmente acaban definiendo las políticas públicas.

Calidad democrática de las redes de Gobernanza.

Tras analizar que existen diferentes tipos de gobernanza podemos ver que no son todas las gobernanzas iguales, y al no ser iguales nos preguntamos **¿son todas igual de democráticas?** Para resolver esta duda podemos fijarnos en cuestiones como cuánta gente está participando. ¿Es suficiente el número de actores que están participando? ¿Quiénes son esos actores que están participando? ¿A quién representan? ¿Son diversos? ¿Tienen suficiente legitimidad para tomar decisiones? ¿Qué método se ha llevado a cabo para tomar esas decisiones? ¿A fin de cuentas cuál es el grado de calidad democrática?

Para comprender estas diferencias expondremos dos ejemplos diferenciados.

El primero sería un proceso de gobernanza llevado a cabo con la convocatoria por parte de un Gobierno Autonómico, en el que intervienen pocos actores, una docena, que participaron en una mesa de diálogo. Doce personas pueden parecer muy pocas, pero todas las voces estaban allí representadas a través de sus respectivas organizaciones y tras ese proceso participativo que duró un año durante el cual hubo muchas reuniones, el resultado tuvo un impacto significativo a través de la elaboración de una ley, que se llevó a cabo y terminó implementándose. Por lo tanto tenemos poca gente participando pero buenas lógicas de diálogo y de deliberación y sobre todo con un alto impacto que se traduce en una Ley.

Por otra parte el segundo ejemplo sería un Ayuntamiento que abre un proceso participativo, en este caso el proceso participativo es muy distinto, es un proceso mucho más abierto también deliberativo en el que participan más de 1600 personas y más de 1000 organizaciones distintas por lo tanto mucho más diverso, donde la cantidad de propuestas es mayor y donde hubo mucho debate, pero quizás con menor profundidad. Y el resultado fue muy pocos impactos reales sobre las políticas públicas y los participantes acabaron satisfechos con el proceso pero insatisfechos con el resultado. Después de ver estos ejemplos nos preguntamos ¿Conocemos más ejemplos de gobernanza? ¿Hemos podido participar en estos procesos? ¿Nos hemos sentido representados en estos procesos aunque no hayamos participado directamente? ¿Cuáles fueron sus fallos? ¿Cuáles sus aciertos?

A continuación presentamos una tabla en construcción que recoge preguntas que nos pueden orientar a clasificar los procesos de gobernanza y saber así si podemos considerarlos democráticos o deberían mejorar en determinados aspectos.

Red de Gobernanza	Preguntas	Baja calidad democrática	Alta calidad democrática	¿Qué mejora la participación?
¿Cómo se configura la red?	¿Cuántos actores hay?	Número reducido	Número elevado	¿Cuanta más gente y más diversa mejoran las oportunidades para la participación?
	¿Son diversos los actores?	Homogénea	Heterogénea	
	¿Cuántas veces se reúnen o se consulta?	Puntual	Sistemática	
¿Cuáles son las relaciones internas de la red?	¿Cómo son las relaciones de poder?	Asimétricas	Simétricas	¿Las relaciones de igualdad mejoran las posibilidades de abrir la participación a actores no habituales?
	¿Qué recursos se utilizan?	Materiales	Relacionales	
¿Cómo se distribuyen los intereses y quien determina las reglas del juego?	¿Cuáles son las posiciones iniciales?	Acuerdo	Conflicto	¿Las estrategias de diálogo facilitan la participación?
	¿Y las estrategias internas?	Negociación	Diálogo	
¿Qué pasa al final?	Impacto en las políticas	Bajo	Alto	¿Finalmente nos sentimos satisfechos y satisfechas con el resultado?
	¿Se tienen en cuenta las aportaciones?	Poco	Mucho	
	Impacto mediático	Reducido	Elevado	

La Gobernanza nos ofrece diversos tipos de participación, estos tipos de participación varían en función de cuál sea la política sobre la que vamos a incidir.

- **En función del tipo de participante** puede ser: *individual*, por ejemplo en unos presupuestos participativos en los que votamos en qué queremos que se invierta parte del dinero público; *organizaciones*, que sean las organizaciones que se consideran portavoces de los grupos o colectivos implicados y sean las que forman parte del proceso como en las mesas de diálogo o *mixtos*, con una participación de ambas partes.
- **En función de las formas de selección** puede ser: *abierta*, participa quién quiera, ¿o quién pueda?, *selección nominal*, se eligen las de organizaciones o los expertos que van a participar en el proceso, normalmente por su implicación en la política determinada; o *aleatoria*, por ejemplo en un jurado ciudadano.
- **En función del motivo de la participación** puede ser: por *invitación*, es el gobierno quien invita a participar, es decir, el estado invita a los actores a ser escuchados y también puede ser participación por *movilización* donde es la ciudadanía la que se moviliza para participar e implicarse en los procesos.
- **En función de la estabilidad/temporalidad** pueden ser: *órganos estables de participación*, es decir, los foros o los consejos que se mantienen estables y tienden a

participar siempre los mismos; los *procesos participativos creados para una determinada política*, con una limitación temporal pero a la vez más abiertos y más flexibles a la realidad del momento, y con distintos momentos o hitos de participación a lo largo del proceso y, por último, tendríamos los *mecanismos de participación* que serían aquellos más puntuales, como una consulta específica en un momento concreto.

- **En función del método llevado a cabo durante el proceso** puede ser: una agregación de intereses que se mide con votaciones o bajo una lógica deliberativa, de debate.

En los últimos años los mecanismos se han centrado en dar voz a los participantes y en escuchar. Por ejemplo, no es lo mismo una consulta en la que ante una respuesta podemos votar sí o no que una consulta en la que los participantes pueden proponer ideas o proyectos que luego serán votados. Pero cada vez más la ciudadanía lo que pide es acción, es decir tener la capacidad de actuar, que encajaría dentro de la **lógica de coproducción**, que les dejen implementar sus propias soluciones.

Actualmente a nivel estatal los órganos de gobernanza son bastante escasos, pero existen algunos ejemplos en los que se participa como Consejo Estatal de ONG de Acción Social, o la Mesa de diálogo sobre la Estrategia de Personas Sin Hogar, pero **¿quién asiste a estos procesos?**

Una vez que conocemos estos mecanismos de participación que nos ofrecería la gobernanza, vuelven a surgir interrogantes, ¿son suficientes?, ¿por qué tipo de participación nos decantamos?, ¿tenemos posibilidades de participar en ellos?, ¿estamos informados de los que existen? En definitiva **¿Podríamos definir cuáles serían los más adecuados para la participación de personas en situación de pobreza?**

Ligado al concepto de Gobernanza suele aparecer el “**Buen Gobierno**”. El buen gobierno asegura que la corrupción sea mínima y durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad. Este ideal de cómo debería ser el buen gobierno tiene 8 características principales, pero ¿son estas características las que le atribuirías a un buen gobierno? ¿Consideramos que es necesario incluir alguna más? ¿Cambiaríamos alguna de estas características por otras? Pasamos a verlas detalladamente:

Participación La participación tanto de hombres como de mujeres es el punto clave de un buen gobierno. La participación puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones o representantes legítimos. La participación necesita estar informada y bien organizada, esto significa libertad de expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada. ¿Cómo nos gustaría que fuese la participación en nuestro buen gobierno?

Legalidad El buen gobierno necesita que su marco legal sea justo y que se imponga de forma imparcial. También requiere una protección total de los derechos humanos, particularmente aquellos de la minoría. La imposición imparcial de la ley requiere de un poder judicial independiente e imparcial y de una fuerza política incorruptible. ¿El marco legal del que nos dotamos se ajusta a nuestras realidades?

Transparencia La Transparencia se refiere a que las decisiones que se llevan a cabo se realicen de forma tal que sigan las leyes establecidas y las normas. También significa que la

información estará disponible para cualquier persona afectada por esas decisiones y su implementación. Se refiere también a que se facilite la suficiente información y que esta sea fácilmente comprensible. ¿Es importante para nosotros y nosotras la transparencia? ¿Consideramos que contamos con la suficiente información? ¿Comprendemos esa información?

Responsabilidad El buen gobierno requiere que las instituciones y los sistemas sirvan a todos los grupos de interés dentro de un marco de tiempo razonable. ¿Nos vemos representados y representadas dentro de esos grupos de interés? ¿Se responde a nuestras demandas cuando se promete cumplirlas?

Consenso Hay muchos actores y por lo tanto muchos puntos de vista. El buen gobierno requiere mediación entre los diferentes intereses de la sociedad para alcanzar un amplio consenso en lo que concierne a los mayores intereses del conjunto de la comunidad y establecer cómo se puede llegar a realizarlos. También requiere una perspectiva amplia y a largo término sobre las necesidades para el desarrollo humano sostenible y sobre cómo alcanzar los objetivos de este desarrollo. Esto sólo se puede conseguir con la comprensión y entendimiento de la historia, la cultura y los contextos sociales de una sociedad o comunidad concreta. ¿Es siempre necesario el consenso social?

Equidad Una sociedad de bienestar depende de sí asegura que todos sus miembros sienten que forman parte de la misma y no se sientan excluidos de la inercia mayoritaria de su sociedad. Para ello se necesita que todos los grupos, pero especialmente los más vulnerables, tengan las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar. ¿Tenemos esas oportunidades?

Eficacia y Eficiencia Buen gobierno significa que los procedimientos y las instituciones llegan a resultados que necesita la sociedad al tiempo que lo hacen utilizando de la mejor forma posible los recursos de los que disponen. El concepto de eficiencia en el contexto del buen gobierno también incluye el uso de los recursos naturales de forma sostenible y la protección del medio ambiente.

Sensibilidad La sensibilidad es una de las claves para el buen gobierno. Tanto las instituciones gubernamentales como el sector privado y la sociedad civil deben ser sensibles a las demandas del público y a sus grupos de interés. Quién es sensible a quién varía dependiendo en si las decisiones o las acciones tomadas son internas o externas a la organización o institución. En general una institución, o una organización es sensible a aquellos que estarán afectados por sus decisiones y acciones. La sensibilidad no se puede imponer sin transparencia y sin seguir la ley. ¿Consideramos importante que se sea sensible ante nuestras demandas?

Los derechos son todo aquello que se nos reconoce como propio y legítimo, por lo que podemos preguntarnos si ¿tenemos derecho a un buen gobierno? Enrique Múgica escribió en uno de sus artículos: “que el que ahora se predica como derecho a la buena administración (o buen gobierno) forma parte integrante del resto de los derechos, los cuales necesitan para ser efectivos de una buena administración, como los peces necesitan del agua”. Por lo tanto se deja entrever que el buen gobierno está completa y estrechamente vinculado con la protección, cumplimiento, respeto y reparación de los derechos humanos; y es tan necesaria “como los peces necesitan del agua”. Por lo tanto las acciones para mejorar los diferentes ámbitos de la administración pública impactan la garantía de esos derechos y son indispensables para el fortalecimiento de la democracia.

Una democracia participativa contempla la oportunidad de contribuir a los debates sociales por parte de todo el mundo, es decir, también de las personas en situación de pobreza y exclusión social: su participación en la vida democrática es clave para entender y cambiar la sociedad; para garantizar un acceso a todo el mundo a una vida digna. Hay que tener en cuenta que cualquier actividad puede generar condiciones hacia la participación social y que los logros de cada metodología deben ir avanzando hacia el aumento de ésta.

Derechos

A la hora de relacionar los derechos y la participación nos encontramos antes dos vertientes o posibilidades de afrontarlo. Por un lado tenemos el derecho a la participación como tal, que por ejemplo serían los procesos que deben ser participativos y están regulados por normativas y leyes que permiten esa participación e incluso obligan a los gobiernos a cumplir con esa participación; y por otro lado tendríamos la participación como una garantía de derechos, es decir cuando a través de la participación conseguimos hacer efectivos el resto de derechos fundamentales, por ejemplo cuando nos movilizamos para conseguir que un determinado derecho se cumpla.

Por lo tanto el derecho de participación lo podemos entender en un sentido amplio, que incluye la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, el derecho a opinar, la libertad de asociación o el derecho a estar informado. Pero a su vez la participación social es también indispensable para lograr el respeto pleno y el ejercicio de los derechos humanos, principalmente de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

La participación como derecho humano fundamental. El derecho a la participación se encuentra recogido en los principales acuerdos, declaraciones y pactos del derecho internacional. Veamos:

✓ **Reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos** (10/12/1948) en la que se contempla que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos (artículo 21).

✓ **Reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (16/12/1966) ya que se indica que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las restricciones mencionadas en el artículo 2 (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social), y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos directamente, o por medio de representantes libremente elegidos votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre voluntad de los electores y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país (artículo 25).

En nuestro ordenamiento jurídico Estatal:

✓ **Reconocido en la Constitución Española de 1978** que incorporó las ideas de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se regula en el artículo 9.2. de la Carta Magna la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Asimismo, cabe destacar el artículo 129.1. de la misma, el cual indica que "la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social".

✓ **Reconocido en las Comunidades Autónomas** que regulan la participación ciudadana en sus textos autonómicos. Entre uno de los que han regulado más extensamente este principio, ha sido el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su reforma del 2007 y que además en Parlamento de Andalucía ha aprobado recientemente una Ley de Participación (2017) que regula el derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, en condiciones de igualdad, de manera real y efectiva, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana en las que se integre la ciudadanía, así como el fomento de su ejercicio, en el marco de lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los tratados comunitarios.

✓ **Reconocido en el ordenamiento jurídico local**, se encuentra en un primer lugar la ordenación que hace la ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de Bases del Régimen Local. Esta ley regula, por un lado, la participación política de los ciudadanos a través del artículo 19.1 donde establece que el Gobierno y la administración municipal corresponde al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales; por otro lado, se indican en el Título V, Capítulo IV un conjunto de derechos y técnicas dirigidas a la información y participación ciudadana. Cabe destacar de esta normativa el artículo 18.1.b) y el 69. El primero de estos preceptos señalados reconoce a los vecinos "el derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes, y en su caso, cuando la colaboración de carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal". Por otro lado, el artículo 69 establece el mandato de que "la Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local"; haciendo un inciso en el apartado segundo, "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de auto organización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos representativos regulados por Ley." Estableciéndose así la subordinación de la participación ciudadana a la participación política.

✓ **Reconocido en los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana** promovidos tras la aprobación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. A pesar de ello, la aprobación de estos Reglamentos no ha sido seguida por la mayoría de municipios (en 2001 solamente el 42% de los municipios de más de 5000 habitantes disponían de esta regulación). Los municipios que habían aprobado estos Reglamentos promulgaban la predominancia de la participación local formalizada (mediante los trámites de información pública) y la orgánica (a través de organizaciones sociales), dejando de un lado la participación ciudadana directa en el proceso de adopción de políticas públicas.

A fin de cuentas el derecho de la participación también es el derecho de la ciudadanía a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, justas y auténticas y tener acceso a la función pública, en el marco de procesos democráticos basados en el consentimiento del pueblo que garanticen su goce efectivo junto a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, cualquiera sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado.

Si queremos conseguir una sociedad democrática debemos construirla con la participación activa de quienes la conforman, por lo que es fundamental continuar la defensa de las ideas de igualdad, evitando limitarse a una democracia electoral sino a una

que garantice, con canales efectivos para la participación ciudadana, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Más allá de un ejercicio electoral, los fines y alcances de la democracia buscan reestructurar las relaciones de poder e incentivar una participación eficaz de la ciudadanía en la decisión de los asuntos públicos.

Tal y como hemos visto a lo largo del texto, la participación nos permite amplitud de opciones, espacios y oportunidades para ejercerla, aunque quizás algunos espacios estén más limitados a nuestra propia participación, pero en este pasamos a hablar de la participación que se vuelve prácticamente necesaria, porque a través de ella tenemos la posibilidad de garantizar (o al menos intentarlo) nuestros derechos fundamentales. Esta participación permite hacer avances, cambios y la defensa de derechos que ya habían sido previamente conquistados.

Ejemplo de estas formas de participación es lo que sucede en las calles de nuestro país cuando el gobierno pretende hacer cambios en las pensiones. Los y las pensionistas se organizan y salen a manifestarse en defensa de su derecho a una pensión, que a su vez entra en relación con otros derechos como el derecho a la dignidad. Y muchas veces no salen solos, sino que muchas personas que en algún momento de su vida cobrarán una pensión les acompañan en la reivindicación de ese derecho.

En anteriores encuentros se ha trabajado sobre las prioridades que se deben cumplir en materia de derechos desde nuestra perspectiva, las planteamos a continuación para que podamos repensar sobre ellas y ver de qué manera podríamos participar para hacerlas efectivas.

- ✓ Derecho a la dignidad, que los derechos fundamentales se vinculen a la dignidad de las personas y sean exigibles haya o no haya presupuestos. Teniendo en cuenta que no hay dignidad si no hay vivienda digna, si no hay sanidad universal, si no hay una renta mínima garantizada...
- ✓ Derecho a la libertad, que la no discriminación sea un pilar fundamental garantizando el acceso igualitario a la formación sin importar el resto. Teniendo en cuenta que no hay libertad si no hay seguridad económica, seguridad residencial...
- ✓ Derecho a la igualdad, que la no discriminación sea transversal y además con perspectiva de género, que a mismo trabajo haya un mismo salario.
- ✓ Derecho a la solidaridad, que exista un reparto equitativo de impuestos que tenga en cuenta la realidad social de las personas, que apliquen las rentas mínimas como máxima expresión de la solidaridad entre la sociedad.
- ✓ Derecho a la ciudadanía, que se suprima la violencia administrativa que supone una barrera al acceso a nuestros derechos, que limita la plena justicia social y deja fuera a los "no ciudadanos".

Es así que los conceptos gobernanza, derechos humanos y participación convergen y se complementan en su efecto de delimitar el poder público, buscar su equilibrio y establecer condiciones adecuadas para el desarrollo de personas y grupos en condiciones de igualdad y de respeto a sus libertades fundamentales.

Nuestras redes y Entidades miembro, 19 redes autonómicas:

EAPN-Illes Balears- Xarxa per la Inclusió Social
Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión
Red Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla y León
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en Asturias
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla-La Mancha
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi
Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Región de Murcia
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Extremadura
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Melilla
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Cantabria
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Ceuta
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español de la Comunidad Autónoma de Galicia
Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en La Rioja
Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
Xarxa per la Inclusió social de la Comunitat Valenciana

Y 15 entidades estatales:

Accem
Cáritas Española
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER)
Plena Inclusión
Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE)
Cruz Roja Española
Federación de Mujeres Progresistas (FMP)
Fundación Cepaim
Fundación Esplai
Fundación Secretariado Gitano
Movimiento por la Paz (MPDL)
Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)
RAIS Fundación
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD)



EAPN ESPAÑA

C/ Tribulete, 18 Local. 28012 Madrid
91 786 04 11 | eapn@eapn.ES | www.eapn.es

Síguenos

