

Participació i Societat

Regulació, realitat, conflicte i oportunitats

Antonio Montiel Márquez

La participació en medi ambient

Jornada sindical

Secretaria de Salut Laboral i Medi Ambient CCOO PV
Valencia, 11 de juni de 2008

El origen del modelo de democracia representativa

Desde los primeros tiempos del liberalismo, se han venido ensalzando las aparentes ventajas de un sistema político basado en la representación/sustitución de la participación directa de la ciudadanía por políticos profesionales, organizados en partidos, que gobiernan los asuntos públicos, no sólo en nuestro nombre sino, con frecuencia, sin pedirnos ni tan siquiera opinión.

Estos representantes actuarían básicamente ajenos a un control real de responsabilidad por parte de quienes constituyen la fuente originaria del poder que ostentan. Reduciéndose el papel de la ciudadanía a la simple posibilidad de expresar su favor o rechazo en la siguiente convocatoria electoral.

Se construyó así un modelo de democracia básicamente delegativo y de baja intensidad que presenta como contrapartida el goce de una presunta libertad y autonomía personal para una mejor dedicación del buen burgués a la obtención y acumulación de riqueza.

La crisis del modelo democrático representativo

A esa democracia débil se superpone ahora un complejo contexto marcado por la disolución de buena parte de las funciones y capacidades de decisión de los Estados, progresivamente diluidas en instancias internacionales y una globalización económica, gobernada por puros intereses de mercado, donde la deslocalización de las actividades productivas, la volatilidad de las inversiones, la flexibilidad y la temporalidad en las relaciones laborales y, por ende, en el resto de relaciones sociales, están arruinando viejas seguridades y lanzando a millones de antiguos beneficiarios del estado del bienestar al desasosiego ante la incertidumbre.

Al tradicional alejamiento entre representantes y representados, la falta de transparencia y la debilidad de los mecanismos de control y responsabilidad que desde siempre caracterizaron a la democracia liberal-representativa, se añaden ahora patologías tales como la apatía, el *descompromiso* y la desconfianza de la ciudadanía hacia instituciones, políticos y partidos tradicionales.

Este panorama, junto a la explosión de nuevas expectativas y demandas por parte de una ciudadanía más exigente y la emergencia de nuevos valores, ha llevado a instituciones y organismos internacionales (UE; OCDE; ONU), a recomendar la implementación de políticas concretas que permitan recuperar a la ciudadanía para la vida política, mejorando sus niveles de información, alentando su confianza a través de la mejora de la calidad de las relaciones con sus representantes, un mayor control de las decisiones de éstos y, con carácter general, el incremento de la participación ciudadana en los procesos de decisión, especialmente en los niveles local y regional por su mayor proximidad a las demandas más inmediatas de la vida comunitaria.

¿ Consumidores o ciudadanos ?

La mercantilización del espacio y del medio ambiente relega al ciudadano a una posición pasiva, de mero espectador. Limitadas sus posibilidades de acceso a la información su margen de decisión se reduce a la elección entre males menores, administrados por profesionales de la política y de los grandes negocios globales.



Ciclo virtuoso de la transparencia en un sistema democrático avanzado



El desafío de la transparencia (I)

“Junto a Grecia, Chipre, Malta y Luxemburgo. España forma parte del reducido grupo de países europeos que carecen de una normativa que abra la puerta a los documentos oficiales.

En la Unión europea, 22 de los 27 Estados miembros tiene reconocido el derecho que obliga a las administraciones públicas, fundaciones y organismos financiados con fondos públicos a facilitar la información a cualquier ciudadano (incluso si es periodista)”.

Lo que se oculta a los ciudadanos

Rosario G. Gómez

EL PAÍS, sábado 3 de mayo de 2008

El desafío de la transparencia (II)

“La concepción cerrada de la Administración está lejos de las demandas de una **sociedad abierta y transparente**, que reclama a los Gobiernos que expliquen sus actuaciones y el gasto que suponen. **La democracia está basada en la información, porque es el ciudadano quien tiene derecho a conocer, a expresarse y a estar en desacuerdo.** El ciudadano que conoce tiene capacidad de juicio sobre los asuntos de la esfera pública y forma una **opinión pública responsable**. La transparencia informativa facilita este proceso en tanto que asegura el desarrollo del Estado de derecho, engrasa el sistema político, incrementa la competencia efectiva entre partidos y fomenta la función de perro guardián de los medios de comunicación”.

El desafío de la transparencia (III)

“Dentro de los desafíos éticos a los que se enfrenta nuestra sociedad se encuentra, por una parte, la **transparencia social**, como elemento que garantiza el derecho a la información del ciudadano, esto es, el derecho a saber, como un factor realmente fundamental para la lucha contra la corrupción.

Es por ello que el establecimiento de mecanismos y sistemas de medición y evaluación de la transparencia, tanto de las entidades públicas como las empresas, se convierte en una herramienta estratégica y fundamental de cara a aumentar la información al ciudadano, y consecuentemente para combatir la posible corrupción o conductas indebidas o irregulares”.

La transparencia como antídoto contra la corrupción

Jesús Lizcano Álvarez

Cuadernos de periodistas, núm. 13, marzo de 2008

El desafío de la transparencia (IV)

- El acceso a la información fue regulado en Suecia por vez primera en 1766 y la regulación más reciente en Europa se ha llevado a cabo en Inglaterra, donde ha entrado en vigor en 2005
- “1. Todos los ciudadanos tienen el derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por mediación de representantes libremente elegidos.
2. Todos los ciudadanos tiene el derecho de ser esclarecidos objetivamente sobre la actuación del Estado y demás entidades públicas y de ser informados por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos” (Art. 48 Constitución Portuguesa de 1976, §reformado parcialmente en 1982)
- La única administración del Estado Español que ha adoptado medidas concretas para orientar sus actuaciones y la de sus organismos autónomos y empresas y la de sus responsables políticos y profesionales es la Generalitat de Catalunya (acuerdo del Govern de 21.12.04). Creando un Grupo de Trabajo con le encargo de elaborar un informe con principios, recomendaciones y propuestas “*per tal de d’assegurar la transparència en la gestió dels recursos públics i la igualtat en l’acés a la informació sobre aquesta gestió per part de totes els ciutadans, organitzacions i empreses*”. Presentado el 27.07.05

La transparencia como instrumento contra la corrupción

En el **índice de percepción de la corrupción (IPC)** que la ONG ***Transparency international*** publica cada año y que se basa en un estudio que se proyecta sobre la mayor parte de los países del mundo y que mide el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones perciben de su propio país, **España ha venido experimentando un descenso gradual** en este índice:

2004:	7'1
2005:	7'0
2006:	6'8
2007:	6'7

Así ha pasado a ocupar en 2007, el **puesto número 25 entre los 180 países** que incluye el informe de 2007.

El factor clave en este incremento de la percepción social de la corrupción se encuentra en los **efectos perversos del boom urbanístico e inmobiliario de los últimos diez años** y sus secuelas de especulación urbanística, reclasificaciones arbitrarias de suelo, pelotazos urbanísticos, etc.

Obligaciones internacionales (I): Declaración de Río (1992)

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Principio 10º, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro en junio de 1992



Obligaciones internacionales (II): Convenio de Aarhus (1998)

“A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención”.

Art. 1 de la CONVENCIÓN SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN,
LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES Y
EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES,
Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” (25.05.98)



Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS), renovada en el Consejo de Bruselas de 2006

Principio general: “Determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social”.

7 áreas prioritarias:

- Cambio climático y energías limpias
- Transporte sostenible
- Producción y consumo sostenibles
- Retos de la salud pública
- Gestión de recursos naturales
- Inclusión social, demografía y migración
- Lucha contra la pobreza mundial.

Cada Estado Miembro debe asumir sus propios compromisos de desarrollo sostenible, plasmandolos en sus respectivas **Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible** que serán objeto de revisión por parte de la Comisión y por el resto de los Estados.

El efecto europa en la normativa estatal y autonómica (I)

La **Ley 9/2006**, además de asumir la completar trasposición de las Directivas relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, ha introducido la evaluación ambiental de planes y programas como un instrumento de prevención que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, antes de su adopción y durante su preparación en un proceso continuo, desde la fase de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta, mediante la conocida como **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)**, incorporando así la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo (27.06.01).

Serán objeto de evaluación ambiental los planes y programas, así como sus modificaciones, *“que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente”* que se elaboren o aprueben por cualquier administración pública cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria, por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.

La Ley 9/2006 incorpora también entre sus objetivos principales el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso de planificación, cuya regulación detallada, con carácter de legislación básica adoptada al amparo del art. 149.1, 23ª de la Constitución, se puede encontrar en el art. 10, relativo a las consultas sobre la versión preliminar del plan o programa y el art. 14, dedicado a la publicidad de la documentación integrante del plan o programa aprobado.

El efecto europa en la normativa estatal y autonómica (II)

La **Ley 27/2006** supone la trasposición del Convenio de Aarhus al ordenamiento interno con lo que se consolidan los **derechos de información y participación ciudadana en el derecho medioambiental** con carácter universal en el Estado español.

Incorpora además la “**acción popular en asuntos medioambientales**” que posibilita que los actos, así como las omisiones, imputables a las autoridades públicas, entendidas éstas en términos tan amplios como los contenidos en el mismo Convenio de Aarhus, que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente, puedan ser recurridas por “cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro” que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, a través del recurso contencioso-administrativo.

Materias relacionadas: “**Protección de las aguas; contra el ruido; de los suelos; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza, diversidad biológica; montes y aprovechamientos forestales; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto ambiental; acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente**”. Un listado amplio que queda, además, abierto a “**Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica**”.

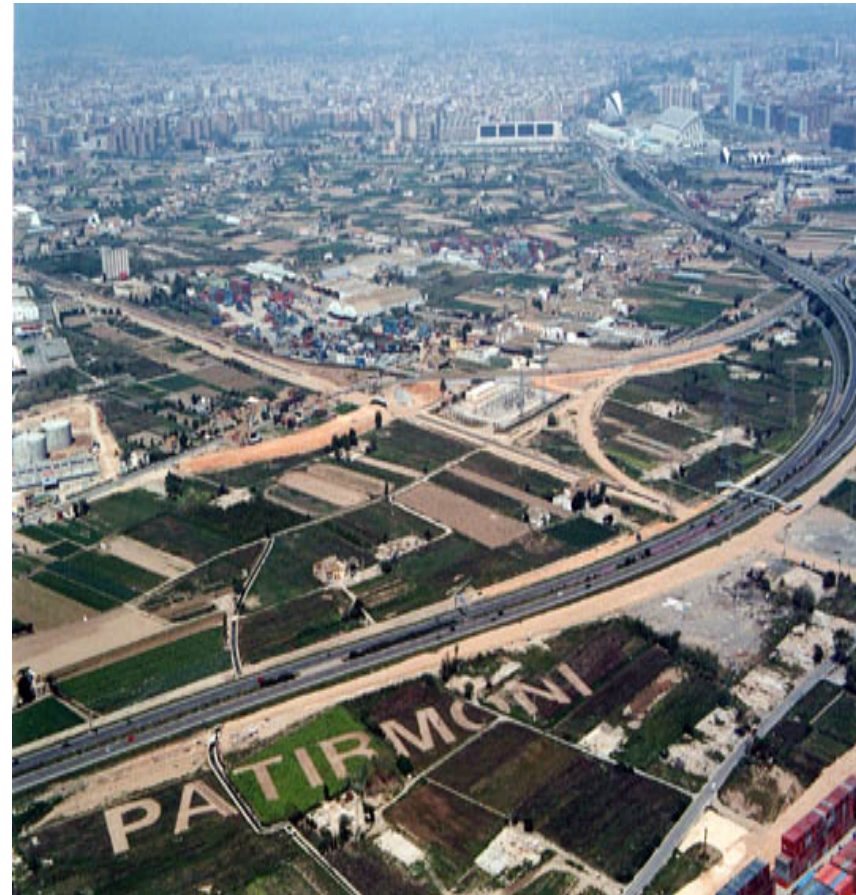
El territorio entre la mercantilización y el conflicto

En la mundialización económica neoliberal, el salto tecnológico en transportes, información y comunicación y la deslocalización de las actividades económicas han alterado algunas de las certidumbres ligadas al territorio, tanto en las actividades económicas como en las percepciones culturales y usos sociales:

- El entorno originario es transformado a gran velocidad con fines generalmente especulativos
- La movilidad ha inducido nuevas pautas en los comportamientos sociales
- El individualismo ha estimulado modos de consumo (ligados a la demanda de inmediatez en la satisfacción de un deseo intoxicado)
- Las expresiones culturales autóctonas son desplazadas a favor de patrones uniformadores más potentes
- Las identidades personales y colectivas se difuminan,

Manejo del territorio

- La relevancia del **manejo del medio territorial y urbano**, radica en la posibilidad de establecer una configuración espacial que categoriza las distintas clases de suelo, atribuyendo usos, funciones y rentabilidades a sus distintas partes y a quienes los posean; posibilita también trasladar al espacio físico una eficaz representación de la jerarquía y las distancias sociales y la acción combinada de ambas potencialidades acaba por tener una enorme incidencia en la percepción de la realidad, en la construcción de nuestra identidad y en la organización de la misma vida cotidiana.
- El territorio y, muy singularmente, la ciudad, son espacios físicos de gran valor económico, pero también simbólico-cultural, son escenario permanente de la **confrontación de fuerzas económicas y sociales con intereses y proyectos distintos** cuya resolución no es neutral para el modelo de desarrollo y de civilización, además de comprometer el mismo futuro de la humanidad sobre la tierra.



Nuevos problemas / nuevos actores

La emergencia de los nuevos movimientos sociales

- Los movimientos sociales surgidos en el tránsito de las sociedades industriales desarrolladas a las **sociedades postindustriales**, sometidas a las presiones de la mundialización neoliberal, con su corolario de disolución de identidades, referentes y valores propios del viejo mundo moderno, son identificados como nuevos en tanto que presentan **rasgos cualitativos** que los diferencian de los movimientos sociales propios de la etapa industrial.
- Contrariamente a los movimientos que ponían el énfasis en la división y el conflicto entre las clases sociales, la naturaleza y función del Estado, en la distribución del poder, económico y político, y cuyo exponente clásico sería el movimiento obrero; los nuevos movimientos sociales **no tienen entre sus prioridades desarrollar un sistema ideológico o una propuesta global de modelo socio-político alternativo.**
- No incorporan un programa político, sistematizado y coherente. Su afirmación de que **“otro mundo es posible”**, aún cuando comporta una severa crítica al orden actual, no va acompañada de una propuesta concreta de *sociedad futura*.

Conflicto y Oportunidad

- El conflicto se presenta por la confluencia de **objetivos e intereses contradictorios** en relación con cualquier **aspecto concreto de la vida social** (núcleo esencial del conflicto)
- Es una **realidad consustancial** a la historia de la humanidad
- Constituye un **hecho objetivo** constatable
- Puede ser simple o complejo, unidimensional o multidimensional, etc.
- Es un fenómeno de **carácter dinámico**
- Su presencia **no es necesariamente negativa**
- **Puede ser gestionado** con mayor o menor habilidad y acierto
- Es una **“suma de peligro y oportunidad”** que puede ser considerado como un reto positivo (Galtung)



Algunas funciones de los nuevos movimientos sociales

- **Identificación de problemas y riesgos**, hacen aflorar los problemas emergentes en las sociedades complejas cada vez con mayor frecuencia y rapidez, contribuyendo así decisivamente a su visualización, lo que posibilita su problematización y, en consecuencia, su eventual sometimiento a decisiones colectivas.
- **Representación y visibilización de la discrepancia**. La dramatización de los temas en la esfera pública mediante la escenificación de actos de protesta, puede contribuir a que las autoridades concedan a tales temas y sectores su atención, incluyéndolos en la agenda gubernamental.
- **Formación y consolidación de identidades colectivas** dota de sentido y entidad al “nosotros”
- **Contrapoder crítico**. En un escenario de carencia generalizada de herramientas efectivas de control por parte de los ciudadanos sobre las decisiones de las autoridades, los movimientos sociales se revelan como uno de los escasos mecanismos a disposición de la ciudadanía para ejercitar un seguimiento democrático crítico de la transparencia y publicidad de los representantes
- **Escuela de democracia y productores de pedagogía social**, la participación en los movimientos sociales tiene efectos positivos en la socialización y competencia política de los individuos, incide favorablemente en la calidad del sistema y contribuye a formar una ciudadanía mejor dispuesta y capacitada para la praxis democrática.
- **Propuesta de alternativas**. Se erigen en portadores de utopías concretas que, si bien en el momento de su exigencia pueden ser evaluadas por amplios sectores sociales como inalcanzables en un futuro cercano, con el paso del tiempo acaban por convertirse en realidad.
- **Propagación de valores alternativos** a los socialmente dominantes
- **Extensión de una conciencia global** que alimenta la posibilidad de una ciudadanía planetaria
- **FACTOR DE CAMBIO SOCIAL: “es la sociedad cambiando a la sociedad”** (Sztompka, P.)
- **CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDAD – PROYECTO** (Castells, M.)

Una auténtica **participación es un proceso socio-político colectivo** que requiere

- * **Análisis y reflexión** que permita ubicarla en su peculiar contexto histórico y social
- * **Amplitud y pluralidad** para acoger a todo tipo de colectivos ciudadanos y personas no organizadas.
- * **Flexibilidad** para integrar la discrepancia y el conflicto y obtener ventajas de la creatividad, de lo inesperado.
- * **Recursos materiales, humanos y económicos adecuados** para llevar a cabo sus propias investigaciones y formular alternativas.
- * **Posibilitar la construcción de indicadores y el seguimiento y posterior evaluación de resultados.**

En resumen, una auténtica participación **debe servir para alcanzar y ejercer capacidad de decisión**, no cabe ganar tan sólo el derecho a ser consultado, **debe comportar un grado real de “empoderamiento” de la ciudadanía.**

