

PLATAFORMAS ARAGONESAS

ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA Y LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

Documento resumen

Coordinación:

Carmen Marcuello Servós

Equipo de investigación:

*Millán Díaz Fonca,
Ana Bellostas Pérez Grueso,
Mariana Filgueira Chiossoni,
Andrés García Inda,
Mariana Martínez Alfaro,
Chaimé Marcuello Servós,
Isabel Saiz Gil,
Cecilia Serrano Martínez*



UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Grupo de Estudios Sociales y
Económicos del Tercer Sector

[HTTP://GESES.UNIZAR.ES](http://geeses.unizar.es)

Financiado por la Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón

Septiembre 2010

1. Objetivos del estudio

El objetivo de este informe ha sido analizar las plataformas aragonesas desde el enfoque de la gobernanza y los procesos de participación. Para ello, se han identificado las plataformas aragonesas formalmente constituidas; se ha examinado el papel que desempeñan en su ámbito de actuación; se ha realizado un análisis de sus estructuras organizativas y elementos básicos de su gobernanza desde la perspectiva de los procesos de participación interna, así como también se ha estudiado el desarrollo de sus redes desde el enfoque de los procesos de participación externa y su relación con las administraciones públicas como actores que participan en los asuntos públicos. Finalmente, el trabajo tiene como última cuestión, a partir del análisis previo, resaltar las buenas prácticas observadas en materia de gobernanza y participación en las plataformas de segundo orden en Aragón y realizar un conjunto de recomendaciones.

2. Enfoque metodológico y técnicas de investigación

Para el desarrollo de la investigación, en primer lugar, se elaboró un “estado de la cuestión” en donde se delimitó el marco de referencia y el enfoque del estudio de las federaciones/plataformas a partir de su papel en la sociedad civil y la construcción de redes, así mismo se examinaron los diferentes modelos de organizaciones participativas y su contribución como agentes de gobernanza. En segundo lugar, se realizó el trabajo de campo con tres fases durante el periodo de enero 2010 a junio 2010: en la primera fase, se realizó la identificación y selección de las plataformas/federaciones aragonesas a través de la información disponible en los registros y contacto previo con las entidades; en la segunda fase, una vez identificadas las plataformas activas se realizó una entrevista semiestructurada a 63 federaciones en donde se obtenía información sobre los elementos delimitados en el apartado anterior; y en la tercera, se seleccionaron dos grupos de discusión a partir los responsables de las entidades más representativas; En tercer lugar, tanto el planteamiento del trabajo, los elementos de la encuesta así como los resultados fueron contrastados con expertos en el sector.

3. Principales conclusiones del estudio.

En el informe se han considerado como plataformas a aquellas entidades no lucrativas de segundo grado, autónomas y que revisten algún tipo de institucionalización y organización formal. Fundamentalmente, las entidades recurren a la forma jurídica de la asociación (bien sea como federaciones, confederaciones o uniones), pero también existen otras fórmulas jurídicas que pueden servir para ese fin (como las fundaciones). La plataforma cumple dos funciones básicas: de ***reconocimiento*** y ***proyección social***. Pero sobre todo, las entidades que las integran buscan, a través de las plataformas, un recurso estratégico para conseguir sus propios objetivos. La apuesta por la creación de entidades de segundo grado responde así a un enfoque básicamente pragmático e instrumental. De ahí también, que las plataformas desarrollen principalmente las funciones habituales y tradicionales de representación, recursos y apoyo social, mientras que existe un déficit en relación con las tareas de autorregulación, que son precisamente las que tienen que ver con el buen gobierno de las organizaciones (transparencia, rendición de cuentas, etc.).

El conjunto de las plataformas/federaciones aragonesas es heterogéneo y está presente en diferentes sectores de actuación. En total hemos detectado la existencia a finales de 2009 de 67 federaciones/plataformas de ámbito autonómico y de ámbito provincial relevantes. El total de federaciones/plataformas inscritas en el registro de asociaciones de la Diputación General de Aragón era de 221 entidades bajo diferentes denominaciones pero que cumplieran con el requisito de ser entidades de segundo orden (asociación de organizaciones) y con ámbito de actuación

regional, provincial y local. De acuerdo con el objetivo de este estudio solamente se incluyeron a las entidades de ámbito regional y casos especiales de ámbito provincial relevantes. Así junto con las entidades que fueron desestimadas por estar inactivas la muestra total de federaciones/plataformas aragonesas fue de 67 entidades.

A la hora de comprender las razones de la inactividad de esas entidades encontramos cuatro posibles explicaciones: (i). federaciones/plataformas que no están activas porque el presidente (líder) ha dejado de estar vinculado con la plataforma por diferentes motivos y la entidad no continúa con sus fines; (ii). por falta de interés de los socios pero que hay una situación de espera a que alguien vuelva a activarla; (iii). porque una de las asociaciones miembro toma el liderazgo y sustituye a la federación; (iv). federaciones que simplemente dejan de existir pero no se dan de baja en el registro. En este sentido, hay que tener en cuenta que esta situación puede deberse a problemas de gestión de la participación de las entidades ya que las estructuras que las han definido han podido fallar a la hora de asegurar el relevo de los responsables y la capacidad para crear una entidad con una base comprometida o simplemente sus fines o forma de actuación han dejado de ser “interesantes” para la sociedad. Asimismo, la antigüedad de las entidades nos indica que el paso del tiempo no es igual para todas ellas, mientras las entidades creadas en los 70 se han mantenido, las entidades creadas en la década de los 80 y los 90 se han visto reducidas en más de la mitad, y las creadas en la década 2000-2009 se han reducido en un 19%.

En cuanto a las características básicas de las plataformas aragonesas la forma jurídica predominante es la de federación con el 68,3% seguido con la forma de asociación con el 27% y solamente 3 con la forma de confederación. Los sectores de actividad más relevantes son el de Cultura y Ocio, seguido del de Educación, después del Derechos civiles, salud y Servicios Sociales lo que nos indica que las plataformas siguen representando a los sectores tradicionales y el resto quedan en clara minoría a la hora de articular los intereses de los diferentes colectivos.

La sede social de las plataformas es un claro reflejo de la distribución regional de numerosos asuntos en Aragón, Zaragoza acapara el 84,1% de las federaciones dejando un 11,1% para Huesca y un 4,8% para Teruel. Esta cuestión no es más preocupante que otros temas en la vida social, política y económica en Aragón pero sí que, en conjunto, debería ser una razón para establecer medidas de apoyo. La población destinataria de las actividades de las plataformas muestra una distribución similar al resto de España predominando la población general y quedando muy por debajo colectivos específicos especialmente las personas en riesgo de exclusión. La representatividad, o mejor dicho significatividad, de las plataformas aragonesas medido por el número de entidades indica que estas tienen un tamaño medio de 11 a 20 organizaciones, las cuales consideran que representan en media a más del 75% de las entidades del sector, mientras que respecto al número de personas predominan las entidades que representan a 5.000 personas destacando 3 entidades las cuales indican que representan a 100.000 personas.

Atendiendo al tamaño según los ingresos, en primer lugar, hay que destacar que en media el 50% de los ingresos proceden de la administración pública (hay que señalar que el 4,4% procede de la Unión Europea) siendo el otro 50% de diferente fuentes privadas. En esto se observa una gran disparidad en la obtención de ingresos de las administraciones públicas dado que hay entidades con el 95% de los ingresos de esta fuente frente a otras que no reciben fondos.

En cuanto a la capacidad de creación de empleo, con los datos disponibles, el número total de puestos de trabajo es de 126 siendo el 78,5% mujeres y el 21,5% hombres. El voluntariado a través de las plataformas de las entidades asciende a 683 personas con un mayor equilibrio entre hombres y mujeres, 53% y 47% respectivamente.

En el estudio de las plataformas se ha incluido un análisis del tipo de objetivos y las funciones desempeñadas. En el primer caso, se observa que hay una clara orientación de los objetivos

hacia la defensa de los derechos de los colectivos que forman la entidad así como la producción de servicios a los socios y la sensibilización de la sociedad de los problemas que les afectan o los intereses que defienden. En el segundo caso, las plataformas aragonesas entienden su papel como estructuras que buscan actuar como representante común ante diferentes interlocutores, proporcionar un espacio de trabajo y diálogo común para las entidades que la forman, la sensibilización a los diferentes agentes sobre la necesidad de su tarea, facilitar el trabajo en redes entre las entidades de la plataforma y finalmente, facilitar recursos compartidos entre los miembros de la plataforma. En este asunto se observa que las plataformas aragonesas tienen como fines y funciones aquellas que podemos considerar más básicas, por lo que podemos considerar que hace falta un mayor grado de desarrollo y madurez para realmente ser estructuras que además de la tarea ya realizada avancen hacia posiciones más críticas y de transformación tanto hacia fuera como hacia dentro.

El examen de los mecanismos de gobernanza es una tarea compleja para el cual se han buscado los elementos clave que nos permitieran acercarnos al estudio de esta cuestión. Para ello, se han establecido tres elementos a analizar: (i).la transparencia y rendición de cuentas, (ii).los mecanismos participación interna y externa y (iii). el modelo de toma de decisiones. Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas, a través de las diferentes preguntas planteadas en las entrevistas, se observa que hay entidades avanzadas en esta materia pero que, en términos generales, el 80% debería establecer los medios adecuados para introducir mecanismos para facilitar información sobre resultados, políticas, procedencia y aplicación de los fondos. Esto no significa que las plataformas no estén realizando sus funciones y actividades bien, ni que no exista una actitud abierta. Sin embargo, el establecer mecanismos constantes y sencillos para explicar los logros y los medios utilizados es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que debería ser una señal de identidad del sector para generar confianza y atraer apoyos.

En lo que se refiere a la participación interna, también es complejo aprehender las diferentes formas que las entidades la articulan sea como entidades miembro o sea desde personas que la forman. Para aproximarnos a esta participación interna se ha realizado una gradación de la misma desde lo más básico, el acceso a la información de los miembros hasta las formas de co-decisión y co-gestión. A partir de las entrevistas destaca que hay voluntad de facilitar la participación de las entidades miembro de las federaciones en los diferentes niveles preguntados, aunque como era de esperar hay una mayor dificultad para facilitar la participación de todas las personas socias de las entidades. Sin embargo, en cuanto a los medios empleados para estructurar esta participación se observa una cierta desestructuración, de modo que predominan los medios informales frente a una sistematización de la participación en los diferentes niveles.

La participación externa de cada plataforma, además de indicar el grado de apertura de la entidad, también es o debería ser uno de los medios para cumplir con sus fines y funciones. Para analizar esta participación se ha examinado la existencia de vínculos estables con otras entidades y la intervención en procesos consultivos de políticas públicas en los que está implicada. En este asunto, todas las plataformas mantienen algún tipo de vínculo con otras homólogas y destaca que el 36% de ellas colaboran con plataformas internacionales, el 76% con nacionales y el 58% con regionales. Asimismo, esta participación para el 27% significa responsabilidades activas en los órganos de decisión de las mismas y también destaca que el 44% ha sido promotora de otras. Por otro lado, el 54% de las plataformas aragonesas indican que existe algún tipo de vínculo con el sector empresarial bien por la demanda/oferta de servicios o por la solicitud de financiación. Con respecto a la colaboración/participación de las plataformas con instituciones públicas se detecta que el 82% participa directamente en órganos consultivos de instituciones públicas y cerca del 70% han participado en procesos consultivos de políticas públicas. En este sentido, la valoración de esta colaboración/participación se considera valiosa para favorecer en general la participación ciudadana y para el desarrollo de los propios objetivos de la entidad.

Del análisis cualitativo de los elementos observados en las entrevistas y grupos de discusión se destacan un conjunto de aspectos relacionados con: (i). la visión desde la realidad cercana del

concepto de plataforma; (ii). la identificación de cuatro modelos de formas de organización; (iii). el proceso de toma de decisiones; (iv). el papel de las personas en la organización; y, (v). la relación con las administraciones públicas.

Con respecto a la primera cuestión, la visión del concepto de plataforma desde la experiencia, se comparte la idea de que una entidad de segundo orden (plataforma) es el resultado del sumatorio de voluntades e intereses que en algunos casos es “frente a” algo... y, a veces, “a favor de” algo y en otros casos supone una adscripción a las filas de aquellos que se considera que “son de los nuestros”. Por otro lado, se expresa la existencia de dos modelos de plataformas: a) el modelo idealizado basado en dos criterios la horizontalidad de sus bases sociales se traslada a la dinámica organizativa y de gestión, dicho de otra forma, hay un rechazo a la verticalidad como ejercicio de gobierno; b) el modelo más extendido que introduce un proceso de verticalidad de forma que las “elites activas” se sitúan en un nivel superior, más o menos plural y que requiere un reparto de tareas y responsabilidades que finalmente suponen un diferente peso de las personas en la estructura de la plataforma. Asimismo, el concepto de plataforma tiene también un enfoque claramente práctico, esto es, las plataformas surgen como: (i). una cuestión meramente instrumental y como resultado de una convergencia de intereses; y, (ii). son consustanciales a las redes de grupos afines que participan de un mismo carisma o ideales. En todo caso la cuestión legal no es un freno para la creación de plataformas o entidades de segundo orden, pero sí que hay diferencias en cuanto al tiempo de permanencia de la entidad y su grado de institucionalización. De hecho, aparece la idea de “intensidad” como variable vinculada a las personas que forman parte de la entidad y se refiere a su nivel de participación y compromiso, de forma que una mayor intensidad favorece la permanencia en el tiempo de la plataforma.

Con respecto a la segunda cuestión, en las formas organización de las plataformas aragonesas, se observan cuatro tendencias a partir de dos criterios, a saber: en función del grado de estructuración y jerarquización y en función del personalismo de sus líderes. La confluencia de estos dos criterios dan lugar a las siguientes tipologías: (a). basada en el líder; (b). liderazgo difuso; (c). funcionamiento colaborativo no jerarquizado; (d). perfil piramidal y jerarquizado. Se observa que estos modelos, evidentemente, ofrecen más matices y diversidad y, además, a medida que aumenta el tamaño de la entidad, se incrementa la posibilidad de que la distancia entre las bases y las cúpulas directivas se hagan mayores. Como las organizaciones crecen, las formas de participación se hacen más complicadas y también, en la mayoría de los casos, más complejas.

Con respecto a la tercera cuestión, el proceso de toma de decisiones, las formas de organización descritas en el párrafo anterior son el resultado de los modos con los que se gestionan y se toman decisiones. En todo caso, aparecen varios dilemas: (i). existe una polarización entre la gestión eficaz y los procesos de toma de decisiones participativos; y, (ii). es necesaria la existencia de un líder fuerte para que la entidad funcione. Sin embargo, hay entidades que han resuelto estos dilemas entendiendo que la institucionalización de procesos de toma de decisiones es un medio para dar continuidad y vida a las entidades, y que permiten superar los personalismos o liderazgos dominantes. Además, la relación que se establece entre el proceso de toma de decisiones y la gobernanza tiene como palabra clave el *autogobierno*. De manera que las formas de gobernanza muestran distintos grados de autogestión cuyos extremos son: (a). entidades donde se decide desde dentro, contando con los diferentes integrantes (b). otras entidades donde las decisiones vienen desde fuera de un arriba o un “otro” que impone las pautas. En todo caso, se manifiesta reiteradamente que tiene que haber un equilibrio entre los resultados y los procesos, ya que la participación como retórica vacía, —a la que se juega postulando el valor del procedimiento por encima de los resultados— es tan peligrosa como la defensa de los fines independientemente de los medios.

Con respecto a la cuarta cuestión, el papel de las personas en la organización, se comparte la idea de que para participar se requiere de un ejercicio de la voluntad que lleva a una persona a

dar un paso adelante y a implicarse con una meta. Sin embargo, también se comparte la idea de que faltan personas que asuman compromisos y, especialmente, faltan jóvenes que se integren en las entidades. De este asunto surge un diagnóstico sobre la participación, tanto interna como externa: en la actualidad son pocas personas y las que asumen responsabilidades, carecen de una sustitución visible a corto plazo. Así que el reto está en qué medidas adoptar para facilitar la renovación en los cargos de responsabilidad así como en las propias bases de las entidades miembro. Por otro lado, esto se agudiza cuando las entidades adquieren un mayor tamaño, ya que supone una mayor inversión de tiempo y requiere de mayores capacidades y aptitudes. ¿Quién da entonces continuidad a una organización? ¿Cómo se catalizan los procesos de participación para perdurar en el tiempo? Es decir, hay una necesidad de establecer estructuras que sostienen a las entidades que faciliten la capacidad para generar una identidad y un sentido de pertenencia que comprometa a las personas con los proyectos de tal manera que se hagan propios y que forme a las personas para las diferentes tareas, así como la inclusión mecanismos de control y supervisión.

Con respecto a la quinta cuestión, la relación con las administraciones públicas tiene, por un lado, un marco definido desde el punto de vista legal, ya que éstas tienen la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos legales y, por otro lado, las administraciones públicas son una de las fuentes principales de fondos para las entidades. Así, en primer lugar, se destaca la necesidad de facilitar los procesos burocráticos y, en segundo lugar, surge un dilema ya tradicional la tensión entre financiación e independencia de las acciones de las entidades.

Finalmente, las propias entidades sugieren la existencia de un reto básico para las ellas y especialmente para las entidades de segundo grado: hay que actualizar los mecanismos de participación. Esto implica revisar el concepto de participación a la luz de las necesidades de la sociedad porque tal vez se están manteniendo conceptos, formas y modelos de participación de otros momentos pero que ahora no se ajustan a las formas de interacción social dominantes, ni a los modos y pautas de sentido que son plausibles entre la población.

4. Principales recomendaciones derivadas del estudio

Con todo esto, la propuesta que se realiza aquí es que la sociedad aragonesa necesita de la existencia de un conjunto de entidades de segundo grado articulado, significativo y cuyas entidades funcionen con criterios de buena gobernanza y responsabilidad social. Que, además de tener sistemas de seguimiento y control de su tarea, sean también actores con capacidad de control y negociación con la administración pública y otros agentes sociales en la búsqueda del bien común. A continuación se plantean algunas recomendaciones que derivan de este estudio que deberán ser sometidas a discusión por las propias entidades y otros agentes.

1. Recomendaciones a la Administración Pública:

Antes de hablar de gobernanza y participación hay una serie de asuntos que son previos y básicos al funcionamiento de las entidades. Una de las cuestiones destacadas por las entidades son las dificultades burocráticas que se encuentran en su relación con la Administración pública. Las exigencias burocráticas y de cumplimiento de determinados requisitos no deberían ser una carga burocrática *per se*.

(i). Crear un servicio en la Administración pública de la comunidad autónoma de “ventanilla única” para el tejido social, con el objetivo de facilitar los trámites y requisitos exigidos.

(ii). Los registros de asociaciones y fundaciones, así como determinados departamentos del gobierno autonómico podrían establecer la figura del técnico especializado en el asesoramiento y apoyo a las entidades.

2. Recomendaciones a las propias plataformas/federaciones:

(i).La participación, la sensibilización sobre las tareas que realizan las entidades, la incorporación de nuevos miembros y otros temas relevantes en las entidades requieren de una buena gestión de la información y, especialmente, de transparencia. La rendición de cuentas no puede ser sólo una cuestión del marco normativo establecido sino de una apuesta por “dar cuenta”, esto es, dar explicaciones sobre lo qué se hace y cómo se hace y los resultados conseguidos. Hacer públicos a través de la página web los documentos más esenciales de la entidad facilita el conocimiento y la confianza sobre la misma.

(ii).Generar estructuras que respondan a necesidades y demandas de los ciudadanos o colectivos y que promuevan la **participación efectiva** de sus miembros. Evitar las organizaciones "personalistas" centradas en un liderazgo único que, en algunos casos, puede ser más operativo pero que debilita la estructura de red y participación.

(iii).Sistematización de los mecanismos de participación interna. Es muy valioso disponer de canales informales para fomentar la participación de los miembros, pero la sistematización ayudaría a generar cultura más arraigada y conocer más a fondo la propia realidad.

(iv).Favorecer la reflexión de los modelos y mecanismos de participación en las entidades. El objetivo general sería la mejora del funcionamiento (interno y externo) para hacerlo más eficaz y eficiente y, en definitiva, también más democrático. Es una toma de conciencia que podría mejorar el relevo generacional y la participación en órganos de responsabilidad de las entidades. Se podría elaborar una guía breve y práctica para facilitar esta reflexión en las entidades.

(v).La información desde la federación a los socios de base (de cada asociación) es muy parcial por no decir incompleta. Tanto la emitida directamente desde la “cúspide” de la plataforma al conjunto de personas asociadas como el acceso de éstas al control de cómo funciona el gobierno y administración de cada plataforma. Estos aspectos podrían cambiar positivamente con una mayor y mejor utilización de las TIC. Se ha constatado en el estudio que es habitual el uso del correo electrónico en la comunicación con las asociaciones. Pero la utilización de wikis, blogs y, en general, herramientas de la web 2.0, aparecen como escasas y en esa dirección podrían ir los planes de formación y nuevas inversiones. Además, a inversión en planes de formación y TIC son campos a los que se puede orientar una mayor colaboración de las administraciones públicas y de las entidades sociales.

(vi).La utilización de las TIC es imprescindible también en la mejora de la relación con los medios profesionales de comunicación. En un sociedad en que existe tanta abundancia de medios masivos, como tv, radios, prensa escrita,... las entidades no lucrativas tienen que tener una buena relación con ellos, con arreglo a algunos de los objetivos que las propias plataformas manifiestan.

(v).Por parte de las federaciones, también es conveniente analizar la pertinencia o no de participar en redes, que sean espacios de interlocución y participación real, evitando duplicidades.

3. Recomendaciones a la Dirección General de Participación Ciudadana:

(i).Se ha destacado en el texto que: *en sus relaciones con las entidades sociales, la Administración busca interlocutores representativos, lo que acaba favoreciendo la constitución de entidades en ocasiones instrumentales y escasamente participativas, entendidas únicamente como cauces de comunicación ante*

las autoridades públicas. Esas dinámicas se ven en ocasiones alimentadas, además, desde las propias entidades o plataformas, en las que se acusa habitualmente un excesivo personalismo o dependencia de los líderes o representantes, tanto en las organizaciones “embudo” como las denominadas “matraz”, aunque en un caso y otro sea debido a diferentes factores.

(ii). Alrededor del 82% de las plataformas tienen algún tipo de colaboración en órganos consultivos, consejos o comités formalmente constituidos por la propia administración pública. Las entidades aragonesas valoran esto de forma positiva, pero se transmite una cierta confusión a la hora de explicar para qué sirven dichos órganos.

(iii). Casi el 70% de las plataformas aragonesas han colaborado en procesos consultivos de políticas públicas. Sin embargo, a la hora de detallar su experiencia hay una gran diversidad de percepciones. Así se entiende como participación en procesos consultivos desde colaboraciones puntuales en algún tema propio del sector, como la colaboración en la elaboración de ayudas y subvenciones, premios, asesoramientos puntuales, o en la consulta para la elaboración de los programas de partidos políticos, la Expo 2008 e incluso la tarea desarrollada en el propio comité de los organismos públicos. En este sentido, se puede entender que las plataformas son consultadas para una gran diversidad de cuestiones, pero no precisamente las más relevantes. De nuevo la valoración es positiva porque son esenciales para el desarrollo de los propios objetivos de la federación y porque permite ampliar el campo de acción de la entidades. Pero sería oportuno buscar mayor clarificación.