

TESIS DOCTORAL

Comunicación y Exclusión Social

Doctorado Comunicación Organizacional
Ciencias de la Comunicación



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

2015

Autor: Fco. Javier Poleo Gutiérrez

Director: Antonio Castillo Esparcia



Publicaciones y
Divulgación Científica

AUTOR: Francisco Javier Poleo Gutiérrez

 <http://orcid.org/0000-0003-2385-6592>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es

ÍNDICE

Capítulo 1.- Introducción.....	4
1.1. Diseño de la investigación.....	9
1.2. Objetivos.....	11
1.3. Metodología.....	12
1.4. Estado de la cuestión.....	16
Capítulo 2.- La Participación Ciudadana.....	23
2.1. ¿Qué es Participación Ciudadana?.....	24
2.2. Legislación sobre Participación Ciudadana.....	28
2.3. La Exclusión Social.....	45
Capítulo 3.- Relaciones Públicas y Comunicación Institucional.....	63
3.1.- Las Relaciones Públicas Institucionales.....	63
3.2.- La Buena Administración.....	72
3.3.- La comunicación social desde las administraciones regional y local en Andalucía.....	83
3.4.- Algunas consideraciones acerca de la comunicación institucional en los Ayuntamientos en Andalucía.....	122
3.5.- El papel de las entidades sociales en las comunicaciones.....	127

Capítulo 4.- Resultados de la investigación	141
4.1.- Encuestas a la población.....	145
4.2.- Grupo de discusión.....	163
4.3.- Encuestas a las entidades:.....	172
a.- Cuestionario 1.....	174
b.- Cuestionario 2.....	190
4.4.- Entrevistas a responsables de algunas entidades sociales.....	209
4.5.- Entrevistas a Instituciones Públicas vinculadas a la intervención con personas en riesgo de exclusión.....	218
 Capítulo 5.- Conclusiones	 229
 Capítulo 6.- Propuestas	 234
 Bibliografía	 243
 Anexos	 251

Capítulo 1.- Introducción

Si consideramos los objetivos de la comunicación, la efectividad de ésta depende de que se desarrolle de forma que llegue y sea entendida por los receptores. A través de estas páginas vamos a conocer cómo se percibe la comunicación realizada por las Administraciones Públicas que afecta directamente a aquellos públicos más vulnerables, cuya formación y situación social y económica, requiere un conocimiento previo de sus canales. Si tenemos en cuenta las propias definiciones de exclusión social, tal y como las vamos a presentar, deberemos conocer que existen limitaciones, no sólo desde el punto de vista económico que afectan al acceso a las nuevas tecnologías, a las redes sociales e incluso a los canales habituales, sino que además, pueden afectar a su manera de entender la sociedad y por tanto de relacionarse con ella.

La relevancia de un sistema público en el que toda la ciudadanía se encuentre integrada exige de unos adecuados cauces de comunicación que, no sólo garantice el cumplimiento de las exigencias constitucionales, sino que, dentro de esas garantías, favorezca la participación ciudadana. Ninguna administración puede, por tanto, permitir que parte de sus administrados permanezcan ajenos o dejen de ser conscientes de su pertenencia a un sistema que los engloba, porque en este caso se favorecería la exclusión social.

Las diversas vías de comunicación entre las instituciones públicas y sus públicos permiten construir un espacio común de ciudadanía y de democracia que será más o menos inclusivo dependiendo de cuáles sean los mensajes que se transmitan, los medios mediante los que éstos lleguen y cómo se entiendan. En este sentido las referencias legales, desde la Constitución hasta los reglamentos más básicos, desarrollan una regulación sobre los derechos y obligaciones de la ciudadanía que ha de estar atenta a la realidad y las implicaciones que su ejecución tenga sobre la sociedad. Analizando con rigor los mandatos de la legislación vigente en esta materia podremos ver, como detallaremos en breve, que existe una preocupación evidente por evitar un modelo de gestión de lo Público ajeno a los administrados como actores principales del sistema. Sin embargo, y también lo veremos, se están dando situaciones específicas que pueden romper esa dinámica limitando la posibilidad de actuar de determinados colectivos con la consiguiente vulneración de sus derechos y ejercicio de sus obligaciones.

Podremos conocer a través del estado actual de la cuestión cómo, según manifiesta Pulido (2005:427), “de manera tradicional desde su nacimiento, las instituciones públicas españolas, parecen obviar la necesidad de controlar los mensajes que, consciente o inconscientemente transmiten a sus diferentes públicos. Más aún, las instituciones públicas parecen no ser capaces de apreciar la existencia de esos públicos ni de percatarse de la necesidad de identificarlos”. Esta incapacidad de identificación y de conocimiento de sus públicos lleva a la

administración, en concreto a la andaluza (englobando a la Junta de Andalucía y a algunos de los principales ayuntamientos de la Comunidad), a generar discursos y actos generales olvidando las particularidades de algunos colectivos de atención prioritaria. La cuestión es que, si bien esta falta de conocimiento sobre los públicos puede suponer un incumplimiento con la legislación vigente, en el caso de los colectivos en riesgo de exclusión supone una vulneración de sus derechos básicos toda vez que no se les garantiza la participación.

Por ello, a través de la presente investigación vamos a desarrollar cuál es el comportamiento de las instituciones públicas en Andalucía y más concretamente la propia Junta como órgano rector de la política autonómica, sin olvidar la vinculación con los ayuntamientos dada la relación de estas administraciones con los procesos de comunicación dirigidos a colectivos vulnerables. Para ello hemos hecho una división por capítulos con una referencia en el primero a cómo se ha llevado a cabo la investigación, marcando los objetivos que se planteaban y las herramientas que se han usado para alcanzarlos.

Dada la dimensión del asunto y las implicaciones legales y políticas del tema de estudio proponemos un capítulo II en el que se haga un balance de la normativa actual en relación a la vinculación de la ciudadanía con la administración, ya que será a través de esta introducción como podremos observar cuáles son las consecuencias de un inadecuado desarrollo de las relaciones públicas por parte de la Administración. También entraremos a

analizar conceptos tales como participación y exclusión, a través de los cuales podremos extraer las primeras conclusiones acerca de la importancia de una adecuada comunicación institucional para favorecer el desarrollo de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía.

A través del capítulo III desarrollaremos un acercamiento a los elementos principales de nuestra investigación como serían las relaciones públicas institucionales, a través de un desarrollo de su concepto y de los principales elementos que la configuran, e igualmente. Trataremos cuáles son los deberes y garantías que la administración ha de tener en cuenta de cara a la ciudadanía como institución básica que ha de llegar a todas y todos por igual. Llevaremos a cabo un acercamiento a cómo se está llevando a cabo la comunicación por parte de la Junta de Andalucía hacia los mencionados colectivos y cómo esta les afecta, planteando alternativas y propuestas a la situación actual que sirvan para ilustrar mejor las carencias. En este capítulo incluiremos entrevistas y presentaremos el funcionamiento de las entidades del tercer sector con respecto a ese público.

A través del capítulo IV podremos conocer la realidad actual de la comunicación por parte de la administración andaluza con respecto a los colectivos en riesgo de exclusión, por medio del análisis cualitativo y cuantitativo de los diferentes recursos científicos empleados y que serán de muy distinta índole para, implicando a todos los sectores afectados, poder extraer algunas conclusiones de cara a los resultados totales de la investigación.

Por último en el capítulo V presentaremos el final del estudio con una dedicación especial a conocer si se han confirmado o no las hipótesis y si se han logrado los objetivos planteados, para en el capítulo VI, proponer, en caso de que sean afirmativas, algunas opciones para mejorar el vínculo de la administración andaluza con el colectivo de personas en situación de riesgo de exclusión y que ésta desarrolle su labor garantizando el cumplimiento de la legislación vigente y del principio de igualdad.

La tesis que presentamos es el resultado de una labor de investigación desarrollada a lo largo de varios años y que ha sufrido diversos cambios en base a la complementariedad de las herramientas empleadas, por cuanto han surgido oportunidades para incluir nuevos recursos dados los movimientos políticos y sociales que se han ido produciendo, y también por el impulso que ha tenido el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos administrativos, de forma que se han ido añadiendo elementos que confirmaban el análisis inicial pero que requerían una actualización debido a la modernización de la Administración regional y local en Andalucía, y por otro lado, a que, debido a los cambios económicos, políticos y sociales que se han producido en los últimos años, las desigualdades han aumentado dejando nuevamente atrás los planes estratégicos y de comunicación de las instituciones públicas en relación a los colectivos más vulnerables.

1.1.- Diseño de la Investigación

La presente investigación es el fruto de un gran conocimiento acerca de la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran determinados colectivos sobre los que la Administración Pública, aun con el apoyo de la legislación vigente, no encuentra alternativas de inclusión o integración social. Desde las entidades del tercer sector se viene manteniendo desde hace muchos años un discurso, a través del cual se solicita y exige que todas las administraciones lleven a cabo una tarea de acercamiento y conocimiento sobre la situación de los colectivos más vulnerables de cara a poder elaborar sus propuestas políticas con mayor acierto. Durante los años de intervención social a través del trabajo en una asociación pude observar que las demandas de ayuda en relación a los diferentes procesos de participación, o ante actos administrativos eran crecientes. A lo largo de los últimos tres años en las reuniones de organizaciones, plataformas y foros ha sido habitual plantear diferentes debates sobre mejoras en la comunicación de las administraciones públicas con la ciudadanía y sobre todo aquella más vulnerable. Pero estos debates en pocas ocasiones se han transformado en propuestas formales teniendo en cuenta que no existen estudios que contrasten y avalen las posiciones de las entidades.

Ante esta situación llevamos a cabo una investigación sobre el estado de la cuestión en esta materia llegando a la conclusión de que no existen apenas referencias a la temática en los términos que planteamos. Por ello me puse en contacto con diversas organizaciones de Andalucía para requerir su

colaboración, estudiamos a fondo las diversas vías de comunicación que utilizan las administraciones y se inició una ronda de contactos con responsables políticos de las áreas vinculadas a la intervención con población en riesgo de exclusión.

En diciembre de 2014 tuve el honor de que se me concediera la VII Beca “Málaga Participa” del Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Málaga, a través de la cual tuve conocimiento y acceso a documentación, estadísticas e informes sobre los diferentes procesos de participación que se llevan a cabo en nuestra ciudad, permitiéndome además llevar a cabo un estudio comparado con los diferentes reglamentos de participación de las capitales de provincia de Andalucía. Esta beca me ayudó a complementar el trabajo que llevaba tiempo realizando y cuyos objetivos, recursos y herramientas empleados se definirán a continuación.

La presencia activa en los diferentes espacios de participación ciudadana, a nivel internacional, estatal, regional y local me han permitido, en los últimos años, ir dando forma a los aspectos más importantes de esta investigación, así como acceder a aquellas personas relevantes en las materias que se van a abordar, y que no siempre serán responsables políticos, sino que en muchos casos serán representantes de la sociedad civil y, por supuesto, los/las usuarios/as de los servicios de las organizaciones sociales, personas que cada día han de luchar por mantener su esperanza de tener las mismas oportunidades que cualquier otra y que constantemente sufren el abandono por parte de quienes deberían proporcionárselas.

Todos estos elementos han permitido ir construyendo las diversas piezas de este estudio y han contribuido a encajarlas, no con poco trabajo, porque en ocasiones algunas de las personas colaboradoras han sido esquivas dada la naturaleza del tema tratado. Pero al final hemos podido vislumbrar el dibujo dada la abundante información proporcionada por cada participante. La diferencia con respecto a otras investigaciones en materia de comunicación es que en esta se trabaja, en ocasiones, con conceptos abstractos y que no están completamente delimitados, basándonos más en la experiencia de cientos de profesionales que intervienen con población vulnerable, y sobre todo en la voluntad de éstas personas por hacerse oír cuánto más consideran que se les ignora por parte de la Administración.

1.2.- Objetivos e hipótesis

- **Objetivo General:**

Conocer si en Andalucía diversas administraciones públicas están llevando a cabo una adecuada labor de comunicación en relación con el colectivo de personas en riesgo de exclusión social.

- **Objetivos específicos:**

1.- Analizar la labor comunicativa de la Administración con respecto a las personas en riesgo de exclusión usuarias de sus servicios.

2.- Valorar si dicha comunicación requiere de las entidades sin ánimo de lucro, en relación a los programas y planes de ejecución de las políticas

sociales de inserción con estos colectivos promovidos por la Administración.

3.- Conocer los referentes comunicativos principales de estos colectivos.

- **Hipótesis**

- Existen particularidades sociales y educativas en el colectivo en riesgo de exclusión social que pueden influir en la recepción de los mensajes
- Las particularidades de este colectivo, pueden conllevar una invisibilidad de cara a la Administración Pública que dificulten la adecuación de cualquier plan comunicativo dirigido a él y que afecte, por tanto a su participación ciudadana.
- Las entidades sin ánimo de lucro se constituyen en un referente inmediato, con una práctica comunicativa más adaptada a las circunstancias específicas del colectivo en riesgo de exclusión.

1.3.- Metodología

Como vemos, a tenor de los estudios analizados, la exclusión social es la especial vulnerabilidad que poseen personas muy diversas, y cuyo elemento común sería la dificultad para ejercer los derechos y deberes inherentes a la ciudadanía. Así que, para poder llevar a cabo un acercamiento a esas personas y averiguar si existe una barrera comunicativa con las instituciones públicas,

hemos requerido la ayuda de diversas entidades del tejido social que trabajan directamente con estas personas para el logro de su inclusión social. Por un lado nos vamos a acercar a los diversos colectivos en riesgo de exclusión, a través de encuestas a doscientas cincuenta personas de distinta procedencia, formación, problemática, pero cuyas características personales y sociales indicaban que tenían una situación de vulnerabilidad social. En relación a la procedencia, aclaramos que las y los participantes pertenecen a las denominadas “zonas con necesidades de transformación social” de las ocho capitales de provincia andaluzas.

La selección de las personas que participaron, se ha llevado a cabo de manera abierta entre aquellas que acudían a los centros de orientación laboral y jurídica, y cuyas circunstancias sociales, familiares o del entorno, les definía como colectivo vulnerable y más concretamente en riesgo de exclusión. Para ello se tuvo en cuenta la clasificación del artículo 3.3 del Decreto 85/2003 de 1 de abril, de la Junta de Andalucía (véase Capítulo 2).

Los centros fueron las entidades sociales pertenecientes a la Federación de asociaciones SURGE (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo), dado que trabajan directamente con esta población y que están desarrollando acciones en siete de las ocho provincias andaluzas en un programa subvencionado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía. Las asociaciones pertenecientes a la Federación SURGE son: AESIM, ADE, La Traiña, INCIDE, Encuentro en la Calle, Objetivo Vida, Nivel y Encuentros en el Sur. Igualmente hicieron el cuestionario

un grupo de veinte personas internas de tercer grado en el Centro de Inserción Social “Evaristo Martín Nieto” de Málaga.

Para la consecución de los resultados que se plantean en este trabajo se elaboró un cuestionario inicial en el que se preguntaba a las personas por los siguientes elementos:

- Datos personales, formación, situación social y familiar.
- Percepción de la relación con las instituciones públicas.
- Percepción de la relación con las entidades sociales.
- Uso de otras formas de comunicación de masas.

Por otro lado hablamos con los representantes de diversas organizaciones a través de entrevistas personales a responsables de las principales referenciadas en la investigación. Mediante esta técnica pudimos acercarnos a las propias organizaciones y conocer sus espacios de trabajo, sus objetivos y su forma de comunicarse con los colectivos vulnerables, aparte de acercarnos a su opinión sobre los procesos comunicativos de las instituciones públicas.

Además contamos con las respuestas a una encuesta formulada a 40 organizaciones de las más relevantes en nuestra Comunidad, cuyos nombres se adjuntan como anexo V, y que participaron de manera inmediata en cuanto se les planteó la temática de estudio, ya que es un asunto sobre el que se está tratando de actuar desde hace varios años. Estas entidades nos proporcionaron una importante información acerca de su realidad y de las personas con las que intervienen. Posteriormente desarrollamos también la perspectiva de diversas

entidades a través de un grupo de discusión celebrado en Málaga con entidades sociales e instituciones públicas y privadas. En este caso el grupo se organizó al inicio de una reunión trimestral del Consejo Social Local Penitenciario, compuesto por el Centro de Inserción Social “Evaristo Martín Nieto” de Málaga (dependiente de la Dirección General de Asuntos Penitenciarios-Ministerio de Justicia), la Universidad de Málaga y otras nueve entidades sociales de diversa índole con experiencia en población interna en centros penitenciarios y por tanto en situación de exclusión.

Por supuesto habría sido imposible realizar el estudio sin conocer la perspectiva de las administraciones públicas y sobre todo las áreas de intervención y gobierno de la Junta de Andalucía implicadas en la atención a los colectivos en riesgo de exclusión social. Por ello presentaremos algunas entrevistas realizadas a responsables de:

- la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.
- La Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.
- La Dirección de Interior, Protección Civil y Emergencias de la Junta de Andalucía.

Y, como ya se ha mencionado, nos acercamos a la opinión y perspectiva de los principales ayuntamientos de Andalucía por volumen de población, con mayor interés en las Áreas de Igualdad, Bienestar Social o Participación Ciudadana de los Ayuntamientos de:

- Málaga.
- Sevilla.
- Córdoba.

Todo ello contando con el estudio de los artículos, libros e informes publicados sobre comunicación, relaciones públicas institucionales, exclusión social, guías de buenas prácticas, protocolos, manuales de comunicación y, en general, cualquier documento que pudiera dar algo de luz sobre el tema.

1.4.- Estado de la Cuestión

El estudio de la exclusión social ha venido marcado durante años por una cierta controversia, dadas las diferencias notables entre los investigadores a la hora de establecer un criterio claro sobre qué personas o colectivos han de entenderse incluidos dentro de esa denominación. De hecho actualmente no existe uniformidad en el concepto, sin bien son varias las circunstancias que son comunes a la mayoría de los “excluidos”. Una explicación al por qué de este fenómeno partiría de la siguiente reflexión de Tezanos (1999: 4):

«La expresión exclusión social se ha popularizado en los ambientes sociales y políticos antes de fraguarse una teoría sistemática sobre el tema. Como en tantas ocasiones, la práctica cotidiana ha ido por delante de la conceptualización académica, y ahora es necesario restablecer el equilibrio para impulsar el desarrollo riguroso de la investigación»

La *exclusión* como término sociológico vinculado a cierto número de personas apareció, según Marco (2000: 13), en 1989 en un documento del Consejo Europeo, y fueron Aguilar, Gaviria y Laparra (1995) los que lo

introdujeron en la doctrina española al comparar la situación de determinados colectivos con los estudios realizados en la sociología francesa y anglosajona. A partir de ahí comenzaron las investigaciones que asentaron el concepto, tratando de delimitar las variables que caracterizan a una persona socialmente vulnerable. Los trabajos de Castel (1997), de los mencionados Aguilar, Gaviria y Laparra (1995), así como, de manera más actual Raya (2004), plantean diversas opciones en respuesta a la cuestión de quiénes son las personas en riesgo de exclusión, o mejor, qué colectivos son los de mayor riesgo. De hecho, los trabajos de Raya pretenden aglutinar gran parte de los estudios que se han realizado hasta el momento, compararlos y, a su vez, enfrentarlos a la propia administración, cuya actuación recoge con más o menos acierto un enfoque proteccionista hacia estos colectivos. En cualquier caso plantearemos posibles definiciones como pudiera ser la de Estivill (2003:29-30), que se centra en la pérdida de ciudadanía de los excluidos para definir que:

«la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos concluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e «interiorizando» a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes.»

A lo largo de la presente investigación analizaremos todos estos elementos, y avanzaremos, dentro del panorama actual hacia un análisis legislativo que goza de una importancia vital en el tratamiento de la cuestión, puesto que la normativa vigente, aunque dispar dependiendo del territorio en el

que se aplique, viene a sustentar el derecho a la Igualdad, y a gozar de las garantías constitucionalmente establecidas. Normas fundamentales tales como la propia Constitución, gran parte de los Estatutos de Autonomía, Leyes nacionales y autonómicas, Planes generales, Decretos, órdenes, circulares, etc., van a generar un debate aún mayor, en el que será protagonista la indecisión sobre las causas que llevan a una situación de exclusión social. Las legislaciones sobre el tema varían de manera evidente entre las diferentes comunidades autónomas, como ejemplo la Ley sobre Inclusión del País Vasco, plantea una definición y unos objetivos muy distintos a la próxima Ley Andaluza sobre Inclusión. De hecho ésta tiene una mayor consonancia con las tesis económicas que centran parte de nuestro estudio. Sin embargo, tanto la Ley del País Vasco como la propia doctrina derivada de la legislación vigente en Andalucía, de las políticas centrales y autonómicas, equiparan otros factores socioculturales y medioambientales a la propia precariedad. Por ello nos centraremos en la legislación andaluza y estudiaremos las actuaciones de la Junta de Andalucía.

Estudios tales como *Manual de Ciencia Política*, de Pasquino y otros (1988), de Gallego, Subirats y Gomà (2003), así como el análisis de Satriano (2006), nos van a acercar al desarrollo de las políticas sociales por parte de la Administración, de la obligación de llevar a cabo planes que faciliten la integración de todos los individuos. Otros estudios, Pulido (2005), Arriba (2002), van a analizar las carencias de la labor administrativa en la gestión de la comunicación con este público concreto, y cómo otras entidades van a asumir esas carencias para positivizarlas en acciones concretas que faciliten el desarrollo de canales adecuados para mejorar la participación ciudadana en

esas políticas. Marbán (2007) plantea las relaciones Estado-Tercer Sector-Excluidos desde un punto de vista crítico, en el que la administración se ve incapacitada para ejercer su labor en relación a este tipo de público. Para cubrir esta carencia el ente público recurre con un aporte financiero y una planificación estratégica a las entidades sin ánimo de lucro para llegar a donde por sí misma no puede.

A continuación habrá que definir cómo se realiza la comunicación en las diversas entidades y a partir de ahí, cómo se hace llegar a sus públicos. Evidentemente la necesidad de comunicar de las Organizaciones no lucrativas parte de esa interrelación que se genera con lo social. Y esto tiene que ver con sus propias características, bien definidas por Funes (1993: 60-61) en las que hace reconocimiento de su utilidad para detectar y atender las necesidades sociales con mayor rapidez, generando soluciones más innovadoras y creativas, con una menor burocratización que permite atender de un modo más informal y eficaz los problemas, junto a la facilidad para acceder a su problemática social. Por ese motivo una organización no lucrativa es, tal y como aclara Castillo (2004), receptora o emisora de la información con su entorno, debiendo establecer para ello un canal fluido y constante de comunicación. Pero esto exige un trabajo profesional. En este sentido, estudios como los del propio Castillo, los artículos incluidos en “Comunicación Organizacional. Teorías y Estudios”, también los de Álvarez y Caballero (1997), o el más actual de Arroyo y Yus (2007), hacen referencia directa a la importancia de la comunicación para estas organizaciones. Así, en relación al trabajo de Álvarez y Caballero (1997, 60-61), “en un mundo como el actual, donde la comunicación es pieza clave de

las relaciones sociales y productivas, el control de los flujos informativos es fundamental para el éxito de las organizaciones y las personas, tanto en el plano económico como el político”.

En relación a los instrumentos y las estrategias que los profesionales de las entidades o de las administraciones han de utilizar, la mayoría de los estudios y manuales mencionados serían básicos, pero por supuesto, hay que hacer referencia a otras obras que han delimitado el ámbito de las relaciones públicas, como serían los libros de Grunig y Hunt (1984); el de *Wilcox, Autt, Agee y Cameron (2000)*; o trabajos como el de Albarrán (2005). Igualmente otros manuales sobre Relaciones Públicas tales como los de Xifra (2011), o Castillo (2011), pueden aportar la perspectiva de cómo deben las administraciones llevar a cabo sus acciones de comunicación con sus públicos.

En cuanto a los métodos de Investigación en comunicación organizacional, de relevancia serían también los estudios de Castillo (2004), Muñoz (2006), Saladrigas (2005), Pacheco (2005), Páez y Egidos (2000), García Orosa (2006), Martínez Navarro (2005) y otros, todos los cuales nos acercarían a la realidad de la comunicación organizacional desde distintas perspectivas, pero partiendo siempre de la premisa de esa necesidad de comunicar, y de la organización de estrategias concretas de comunicación para poder dar respuesta a los requerimientos de información para dar validez a las políticas sociales.. En este sentido son destacables algunos manuales y artículos que hacen referencia directa a la gestión empresarial y su papel ante estos procesos, entre los cuales habría que señalar los de: *“La comunicación como herramienta de Gestión*

Organizacional”, de Rivera, Rodolfo, Ramírez y Álvarez; y *“La comunicación en el ámbito de la economía social.”*, coord. por Herranz de la Casa y Salinas .

Hemos de reconocer que se ha escrito bastante sobre comunicación, exclusión social y Administración, de hecho hemos podido encontrar más de ochenta trabajos publicados sobre el tema, entre los que indicamos, como muestra: *Jóvenes y delitos: discursividades mediáticas y exclusión simbólica*, de Fernández M. y Baquero, R. (2013); *Prácticas comunicativas como estrategias para hacer frente a la pobreza y exclusión social*, de Bonavitta, P. (2008); *Acción y Comunicación en la Era Digital: la Socialización en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación*, de Ruiz Fernández, J. (2009); *Políticas para la inclusión social mediante tecnologías de la información y la comunicación*, de García González, I. (2005); *Apropiación social de las tecnologías de la información y la comunicación*, de Echeverría Ezponda J. (2008); *Exclusión social, discapacitados y educación: apuntes sobre el papel de los medios audiovisuales y de las TIC*, de Perona Páez, JJ. (2004); *Calidad, Comunicación y atención al ciudadano en las administraciones públicas*, de Pastor Cerezuela, G. (2001); *De la comunicación administrativa a la comunicación pública*, de Campillo Alhama, C. (2008); *Estudio sobre el uso de las nuevas tecnologías en comunicación institucional*, de Almansa Martínez, A. (2008); *La Comunicación Pública*, de Galán y Galán, A. (2000) y muchos más.

Un vistazo a estos artículos y publicaciones nos servirán para conocer que están muy avanzados los estudios referidos a cómo se debe tratar la situación de los colectivos de personas en riesgo de exclusión social a través de los

medios de comunicación, o incluso de cómo utilizar estos medios para favorecer la inclusión de determinados grupos de personas (jóvenes, personas con adicciones, inmigrantes, etc.). También conoceremos cómo debe gestionarse la comunicación pública por parte de las administraciones. Es evidente que el papel de los y las comunicadoras es fundamental en el desarrollo general de una convivencia que favorezca a las personas más vulnerables de cara a su incorporación a una sociedad “normalizada”, sin embargo, desde hace muchos años damos por supuesto que las instituciones públicas llevan a cabo una labor inclusiva a través de sus planes estratégicos, sin valorar cómo se están ejecutando y si están favoreciendo a las personas objeto de los mismos en la medida que pretenden. Por ello insistimos en que más que el uso de los medios de comunicación adecuados para atender a los públicos, lo que planteamos en relación a la administración pública andaluza es que no lleva a cabo un estudio de dichos públicos que favorezca la mejora social de aquellos más vulnerables. En este sentido el artículo de Pulido (2005) se acerca mucho más a lo que pretendemos exponer en esta tesis, ya que trae a colación una de las ideas básicas de la problemática social: que algunas administraciones, si no todas, llevan a cabo una labor de gobierno general que no se centra, en la mayor parte de los casos en conocer a sus públicos y por lo tanto desarrollar una labor de relaciones públicas adecuada que favorezca a cada uno de ellos.

Esperamos por tanto poder aportar una nueva visión sobre la temática y generar reflexión acerca de cómo las administraciones gestionan sus relaciones públicas con colectivos vulnerables.

Capítulo 2.- La Participación Ciudadana

El desarrollo actual de las sociedades dentro del denominado Estado del Bienestar genera un espacio democrático en el que la confluencia de factores que permitan mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos/as, exige de la propia participación de éstos en los procesos políticos, en el debate y la concienciación de las necesidades que han de ser legisladas. Pero, si dicha participación se erige como un derecho fundamental reconocido por la normativa nacional e internacional, también surge en las propias regulaciones, una obligación de las instituciones públicas de garantizar que ese derecho sea efectivo, interesando su uso como vía de construcción de un espacio de convivencia consensuado. Por ello, las administraciones han de crear los canales de comunicación y diálogo con la ciudadanía para recoger sus demandas al tiempo que dan a conocer sus iniciativas, las normas que regulen dicha convivencia y el propio proceso democrático. Sin embargo todo ello es imposible si se desconoce los principios que rigen esa comunicación entre Administración y Administrados, con la que puede generarse una política inclusiva que llegue a todas las personas en un intento por favorecer la igualdad de oportunidades. De ahí la importancia de conocer los elementos esenciales que han de darse en ese espacio de diálogo entre las entidades públicas y la ciudadanía.

2.1.- ¿Qué es Participación Ciudadana?

Es muy difícil, como muchos autores muestran, definir lo que significa “Participación Ciudadana” debido a las dimensiones que implica, sin embargo Pares y otros (2009) se arriesgan a concretar, gracias a los puntos comunes de los diversos artículos publicados sobre el tema, que participación ciudadana son todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. Tenemos, entonces, una doble vía que permite construir ese espacio público de convivencia que subyace a toda democracia, por un lado la vía descendente, de la Administración hacia los administrados, a través de la política, de los planes estratégicos, de la creación de espacios de participación en los que se facilita la participación; y, por otro, esa vía ascendente mediante la cual dicha participación permite construir y mover lo público. Para ello el proceso participativo ha de tener en cuenta, como manifiestan Anduiza y de Maya (2005), los siguientes aspectos:

- Quién promueve y cómo se coordina la participación.
- Quién participa en estas experiencias, es decir, cuáles son los actores involucrados, a quién se dirigen las iniciativas, a cuánta gente llegan, cuál es el grado de diversidad de los participantes.
- Cómo se hace esta participación, cuál es la calidad de la información, qué técnicas y metodologías se utilizan, etc.
- Sobre qué temas se participa.

- Cuáles son las consecuencias de la participación, tanto en términos sustantivos (resultados, impactos, outputs y outcomes) como en términos simbólicos y relacionales (generación de una mayor cultura política, generación de redes sociales, etc).

Por ello es tan importante conocer las vías de participación abiertas por los Reglamentos Orgánicos que las organizan, dado que su implementación va a resolver muchas de las cuestiones planteadas en la propuesta de Anduiza y de Maya. Sin embargo, esto debe ir acompañado de un conocimiento profundo sobre el grado de intensidad participativa en lo público de la estudiada clasificación de Arnstein (1969), que de menor a mayor exponía de la siguiente manera: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión. En el caso de las vías de participación de los Reglamentos Orgánicos esta graduación suele estar incluida y, desde la propia información hasta la toma de decisiones todas tienen un protagonismo que se refleja en los diversos actos que desarrolla los ayuntamientos, si bien unos han tenido un desarrollo habitual, mientras otros no han tenido una aplicación real. El problema que se plantea desde lo social es que las administraciones públicas plantean procesos que incluyen la información y la comunicación, sin embargo es más difícil que se dé la consulta, y mucho menos la deliberación y la decisión, en las que la participación sería mucho más real, puesto que la ciudadanía sería un agente político.

En este sentido, son muchas y diversas vías de participación que se ha promovido desde la administración pública, aunque es cierto que, en los últimos

años han tomado más relevancia aquellas que han ido surgiendo desde la perspectiva municipal o desde los mismos barrios y distritos, lo cual genera diversas prácticas institucionales de participación ciudadana, que autores como Pares y Resende (2009:19), recogen en las siguientes categorías:

- Sistemas estables de participación (marcos reguladores y órganos estables)
- Procesos Participativos.
- Políticas públicas participadas.

Los reglamentos orgánicos de Participación Ciudadana son un ejemplo de instrumento que establece la primera de las categorías, ya que se marca los canales, la coordinación, las figuras y propuestas de los ayuntamientos para canalizar dicha participación. Igualmente acompañan a los reglamentos diversas normas de rango inferior como las ordenanzas, pero ahí se establece el conjunto de normas básicas de funcionamiento de las vías de participación.

A partir de ahí se pueden desarrollar otros canales o procesos participativos en paralelo a lo que cada Reglamento Orgánico establece y que pueden diseñarse en base a las necesidades de información, comunicación o consulta a través de los cuales la ciudadanía tendrá la posibilidad de conocer campañas, actuaciones, procesos, así como proponer. En este sentido estamos ante procesos participativos que requieren una idea muy clara de los aspectos

vinculados a quién convoca, con qué fin, quienes van a participar, cuáles van a ser las reglas de dicha participación y las consecuencias del proceso, debido a que, al ser procesos generados y sin unas reglas propias de funcionamiento pueden condicionar los mensajes y la calidad de la comunicación con la ciudadanía. En cualquier caso estamos ante procesos participativos definidos por Pindado et al. (2002) como aquellas acciones participativas encadenadas o secuenciales que son ejecutadas durante un tiempo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno municipal o local. En esta tipología de actuaciones vinculadas a la participación estarían los procesos informativos, planes de inclusión, planes estratégicos, agendas 21, foros y otras acciones que cumplen con los fines de implicar a la ciudadanía en la política municipal.

En cualquiera de los casos mencionados estamos ante lo que podrían calificarse como prácticas de participación formales, con vías específicas, con normas de funcionamiento determinadas por el propio reglamento, las órdenes, circulares o por una implantación más o menos generalizada a lo largo del tiempo. Sin embargo, existen otras prácticas que autores como Ibarra (2002) califican de informales a través de las cuales se pueden dar procesos participativos que tengan en cuenta las demandas de parte de la ciudadanía, los movimientos sociales o acuerdos específicos con determinados colectivos. En este caso las mencionadas políticas públicas participadas responden a la influencia de la ciudadanía en la política a través de reuniones, movilizaciones,

presiones de grupos de interés, etc. En este caso estamos hablando de una vía de participación negociada con determinados actores.

Por tanto cada administración puede desarrollar diferentes vías de participación que sirvan para favorecer la intervención de determinados agentes o la sociedad en general en la política autonómica y local, pero para poder conocer cómo articular esa participación, para poder poner en práctica la vía más adecuada y emplear en ello los recursos comunicativos más acertados y eficientes, es fundamental que se desarrolle una labor de relaciones públicas que favorezca el acercamiento. Pero como hemos visto las instituciones públicas en Andalucía no suelen hacer esa labor, y como mostraremos, los ayuntamientos, aun cuando son más cercanos a la ciudadanía, no gestionan la comunicación con sus públicos de la manera más acertada ya que, a pesar de que suelen segmentarlos con mayor éxito, no siempre atienden a las necesidades de los colectivos más vulnerables.

2.2.- Legislación sobre Participación Ciudadana.

Consideramos, dada la importancia de la cuestión que estamos planteando hacer una breve introducción a la legislación sobre participación ciudadana ya que, si queremos conocer cómo se desarrollan los procesos de comunicación sobre los colectivos en riesgo de exclusión social, debemos plantear cuáles son las obligaciones legales de la Administración a nivel regional y local y cómo, a través de éstas las instituciones públicas garantizan la participación de todos los

colectivos y ciudadanos/as en la construcción de un espacio común. A partir de esta introducción y a lo largo de los próximos capítulos iremos exponiendo otras normativas concretas según el punto que estemos abordando, pero al menos aquí establecemos un marco de referencia sobre el que girará el resto del argumentario.

En la actualidad, las constituciones de los países democráticos recogen una serie de principios que garantizan la igualdad y el trato a la ciudadanía que facilite el acceso y la participación de ésta en los asuntos que les conciernen. Esto conlleva una regulación que permita hacer efectivas esas garantías y que ampare el derecho de participación. En España desde la propia Constitución, pasando por los diferentes Estatutos de Autonomía y la legislación de menor rango hacen referencia a este aspecto. Pero no debemos olvidar las referencias internacionales y europeas con las que el estado español tiene compromiso y que son el soporte de nuestra legislación.

Así la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 21 y 22 dispone que:

Artículo 21 *«1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse

periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

Artículo 22 *«Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.»*

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25.a dispone que *« Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.»* En este sentido la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece en su artículo 41, que toda persona tiene derecho a *«que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente»*. Sobre este punto la legislación a nivel europeo favorece las vías de participación en relación sus públicos, atendiendo a la diversidad cultural, social, funcional, religiosa, afectivo-sexual y de género, mediante distintas normas, resoluciones, informes y proyectos que pretenden ampliar las acciones de la Unión Europa a una ciudadanía cada vez más activa y con mayor capacidad de intervenir en las políticas comunes.

Como podremos observar el derecho a la igualdad de trato y a la dignidad a través de la participación está garantizado por la normativa internacional y son pilares básicos de la ciudadanía.

Nuestra Constitución dispone, dentro de las garantías constitucionales del artículo 9.2 que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo/a y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos/as los/as ciudadanos/as en la vida política, económica, cultural y social”*. Por tanto esta normativa permite consolidar el reconocimiento de la importancia del movimiento social como impulsor del desarrollo ciudadano y político. Además como derecho reconocido en el artículo 23 de la Carta Magna, se establece que *“los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o, mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*, e igualmente el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 30 donde afirma que en *“la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan, este Estatuto y las leyes”*.

Si bajamos al ámbito local encontraremos similares referencias a la colaboración de la Administración en el desarrollo de las políticas de participación. En concreto del artículo 70. bis. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, actualizada por la Ley 57/2003, de

16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, cuyo texto menciona que: *“Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.”*, para lo cual se permite a las administraciones locales, según el artículo 4 de la misma Ley, *“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.”*

En este contexto hemos de citar el Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana, que se presentó a las organizaciones para revisión a principios de este año 2015, cuyo artículo 1 expone, según la versión de 1 de agosto de 2014, que:

“1. Esta Ley tiene como objeto la regulación del 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.

2. La participación ciudadana comprenderá, en todo caso, el derecho a participar plenamente, en los términos previstos en esta Ley, en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de Comunidad Autónoma y de los entes locales de Andalucía.”

Nos encontramos pues ante la primera propuesta de Ley de la Comunidad Andaluza con la finalidad de desarrollar específicamente esta materia, si bien en parte como respuesta a los movimientos sociales que se están produciendo y a una modernización de la administración en cuanto a los procesos participativos. No en vano a la elaboración del Anteproyecto le precedió un proceso consultivo abierto a la ciudadanía con asambleas, reuniones con entidades del tejido social, con agentes locales y regionales, así como representantes de instituciones públicas y privadas. Aun así la redacción del Anteproyecto se dilató durante un año debido a las dificultades de trasladar jurídicamente las propuestas recogidas, lo cual ha conllevado a un nuevo periodo de consulta posterior a la publicación del texto para conocer la opinión pública e incorporar posibles modificaciones que se trasladen desde la ciudadanía.

Como ha podido comprobarse, la importancia del desarrollo normativo de la participación ciudadana es fundamental para la gestión de la política local dentro de un marco democrático con igualdad de oportunidades. Por este motivo los principales municipios andaluces, que son el objeto de nuestro estudio han elaborado reglamentos propios siguiendo el mandato de la Ley de Bases de Régimen Local que viene a configurar el marco en el que dicha participación ha de fomentarse como parte de la gestión municipal.

Así, el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Málaga, aprobado por el Excmo. Ayuntamiento de Málaga en 2006, pretende articular *“las formas, medios y procedimientos de información y participación de los/as vecinos/as y Entidades ciudadanas en la gestión municipal conforme a lo establecido en la Constitución y en la legislación básica de régimen local”* (art. 1).

El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Cádiz, establece como objeto, en su artículo 2: *“Posibilitar la más amplia información sobre sus actividades, obras y servicios y establecer los cauces de participación. Facilitar y promover la participación de sus vecinos y entidades en la gestión Municipal con la creación de los Consejos de Barrio, de Zona o de Distrito y Consejo Local. Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus barrios, potenciando a las Asociaciones de Vecinos y declarándolas de Utilidad Pública Municipal. Facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a los que se refiere este Reglamento.”*.

El Reglamento de Participación Ciudadana de Córdoba, de 2012, declara que es su objeto: *“Facilitar la más amplia información sobre sus actividades, así como sobre el funcionamiento de sus órganos y servicios. b) Facilitar y promover la participación de la ciudadanía y de las entidades ciudadanas en la gestión municipal, sin perjuicio de las facultades de decisión correspondientes a los órganos municipales representativos. C) Hacer efectivos los derechos de la ciudadanía regulados en el art. 18 de la Ley 7/1985 de 2 de abril y actualizados tras la Ley 57/2003 de 16 de diciembre. D) Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus distritos. E) Aproximar la gestión municipal a la ciudadanía para*

mejorar su eficacia. F) Garantizar la solidaridad y el equilibrio entre los distintos distritos del término municipal y dentro de cada uno de éstos.”

El Reglamento de Participación Ciudadana de Granada establece como objeto en su artículo 3: *“- El desarrollo efectivo de la participación ciudadana con arreglo a lo previsto en el artículo 23.1 de la Constitución. Impulsar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, estableciendo nuevas vías de participación, que garanticen el desarrollo de la democracia participativa y la eficacia de la acción pública. Facilitar la más amplia información sobre la actividad municipal. Potenciar un Plan de Comunicación multidireccional entre los ciudadanos, las asociaciones y las estructuras administrativas municipales. Fomentar la vida asociativa en la ciudad, en sus distritos y en sus barrios, garantizando la convivencia solidaria y equilibrada en la libre concurrencia de iniciativas ciudadanas sobre los asuntos públicos. Garantizar el acceso de los ciudadanos a los recursos y estructuras municipales para que éstos puedan implicarse en la gestión de los equipamientos y actividades municipales. Hacer efectivos los derechos y deberes de los vecinos de este municipio, recogidos en el artículo 18 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.”*

El Reglamento de Participación Ciudadana de Jaén establece como objeto del mismo en su preámbulo: *“Facilitar la más amplia información sobre las actividades del Ayuntamiento, así como de sus obras y servicios. Facilitar y promover la participación de sus vecinos/as y de las entidades ciudadanas en la gestión municipal, mediante sus órganos de representación, sin perjuicio de las*

facultades de decisión correspondiente a los órganos municipales representativos. Fomentar la vida asociativa en la ciudad y sus barrios. Aproximar la gestión municipal a los ciudadanos. Garantizar la solidaridad, singularidad y equilibrio entre los distintos barrios y núcleos de población del término municipal.”.

Por su parte el Reglamento de Participación Ciudadana de Almería, indica en su artículo 2 que su objeto es *“Desarrollar de manera efectiva la participación ciudadana, con arreglo a lo previsto en la Constitución y en la legislación vigente. b) Facilitar información acerca de las actividades, servicios y proyectos que el Ayuntamiento realiza. c) Posibilitar a los ciudadanos la participación en la gestión de los intereses de la ciudad, sin perjuicio de las facultades de decisión de los órganos municipales. d) Fomentar la vida asociativa a nivel de ciudad, distritos y barrios. e) Hacer efectivos los derechos y simplificar el cumplimiento de los deberes de los vecinos, recogidos en el artículo 18 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. f) Garantizar la solidaridad y el equilibrio entre los distintos distritos del término municipal y dentro de cada uno de estos.”.*

Tanto el Reglamento de Participación Ciudadana de Sevilla, como el de Huelva establecen los mismos objetivos que el anterior y en los mismos términos.

El estudio comparado de los Reglamentos de Participación de los municipios capitales de provincia de la Comunidad Andaluza, nos facilita llevar a cabo un análisis sobre los procesos participativos de modo que, dadas las referencias al Estatuto de Autonomía y una legislación común, así como su

pertenencia a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), les permite compartir elementos comunes de debate. El desarrollo de los reglamentos ha tenido un proceso parecido en la mayoría de los municipios analizados y, de hecho, las fechas de aprobación de los que actualmente están en vigor son muy cercanas. El único que no ha tenido una reformulación en la última década es el Reglamento de Participación de Huelva, que data de 1996, y que pese a las enormes presiones que se están produciendo para su modificación, no se espera un cambio en breve.

Por tanto los documentos que estamos analizando tienen unos contenidos que parten de la misma base legal así como de un espíritu de reflexión y trabajo entorno a la adaptación de la estructura de gobierno local a la realidad vecinal. En este caso dadas las diferentes redacciones que tienen los ocho reglamentos de participación andaluces que estamos comparando, se ha optado por centrarnos en la estructura propuesta por el de Málaga, para organizar así aquellos aspectos que más nos interesan a la hora de conocer cuál es la situación de nuestro Reglamento Orgánico dentro del entorno. De este modo se desarrolla un análisis acerca del reconocimiento expreso de determinados derechos y el fomento escrito de la participación.

Tal y como puede observarse en la tabla nº 1, se ha desarrollado una comparativa entre los diversos Reglamentos, con indicación sobre aquellos que hacen una mención expresa, sea cual sea el artículo o el título, de los derechos

vinculados a la participación. Hemos de señalar que en ocasiones no ha existido un apartado que haya hecho referencia concreta al derecho, pero sí que ha venido incluido en algún artículo y por tanto se recoge con los mismos efectos.

Así, consideramos que son relevantes los derechos recogidos a continuación y que engloban el derecho a la información, participación, petición, reunión, a la consulta popular y la iniciativa ciudadana, así como la audiencia pública, la intervención en plenos del Ayuntamiento y la posibilidad por parte de la ciudadanía de efectuar reclamaciones, quejas o sugerencias.

Tabla nº 1. Derechos reconocidos en los Reglamentos de Participación

	Almer.	Cád.	Córd.	Gran.	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Dcho. Información	*	*	*	*	*	*	*	*
Dcho. Participación	*	*			*	*	*	*
Derecho de Petición	*		*	*		*	*	*
Derecho de Reunión		*				*	*	
Consulta Popular	*	*	*	*	*	*	*	*
Iniciativa Ciudadana	*		*	*	*	*	*	*
Audiencia Pública	*	*	*	*		*	*	*
Intervención en Pleno del Ayuntamiento			*			*	*	*
Comisión Sugerencias Quejas y Reclamaciones	*		*	*		*	*	
Fomento Asociacionism.	*	*	*	*		*	*	
Presupuestos Participativos						*	*	

Fuente: Elaboración propia

Tras el primer vistazo a la tabla podemos indicar que tan solo los reglamentos orgánicos de participación de Jaén y Málaga tienen mención

expresa y una regulación específica de los derechos mencionados y su ejercicio. Por tanto existe una garantía clara de desarrollo y exigencia por parte de la ciudadanía de tales derechos, que, aunque son fundamentales en el desarrollo democrático y recogidos por la normativa general, tienen un reconocimiento expreso por parte de sus ayuntamientos. Por otro lado se puede observar como aquellos reglamentos que han tenido una adaptación más reciente incorporan una mayor lista de derechos y elementos que fomentan una participación más efectiva por parte de la ciudadanía. En el caso concreto del Reglamento de Málaga y como único caso, se recogen esos derechos en el Título I, dedicado a los “derechos de los/as ciudadanos/as”. Hay por tanto un punto de partida que favorece la comunicación con la sociedad desde el momento en que, de manera previa y fundamental a los procesos de participación, se desarrollan los derechos que son propios a quienes pueden estar vinculados/as al Reglamento. Con esta premisa se hace una enumeración de posibilidades de actuación ante la Administración Local que en mayor o menor medida van a estar desarrolladas, si bien en algunos de los reglamentos mencionados se hace una breve mención de quienes pueden ejercer los derechos y un marco de aplicación. En los de Málaga, Jaén y Córdoba se lleva a cabo una descripción de los procesos para su ejercicio y/o su garantía de aplicación por parte del Ayuntamiento. Otros se limitan a un mero reconocimiento de los mismos dentro del texto sin que exista un apartado específico que los recoja.

Existe por tanto en estos Reglamentos Orgánicos de Participación Ciudadana una vocación de texto que articule las garantías legales para el

desarrollo de las vías de participación, con la mayor claridad y tomando los elementos principales que van a permitir conocer quiénes pueden ejercerlas, cómo e incluso, en algún caso, el lugar específico donde hacerlo. Insistimos en este punto haciendo referencia al artículo 3.2 del Reglamento de Málaga cuyo texto afirma que «el Ayuntamiento establecerá y regulará mediante el presente Reglamento los procedimientos y órganos adecuados para la *efectiva* participación de los/las vecinos/as en los asuntos de la vida pública local». Por tanto existe una clara vinculación de la normativa local al fin último de la misma que es procurar esa efectiva participación, previendo la posibilidad de ajustar los procedimientos y órganos a que ésta se pueda dar. Las referencias posteriores al fomento de la participación, del voluntariado, la creación de asociaciones y la defensa de sus derechos, contribuye además a la movilización de la sociedad civil en unas condiciones y con unas garantías que no se habían dado antes, facilitando un marco de diálogo con las entidades en pos de la calidad democrática en la política municipal. En el resto de reglamentos la exposición de las motivaciones y los objetivos son similares, prácticamente un calco dado que se basan en legislaciones marco superiores.

En relación a los datos mostrados en la tabla nº 1 el fomento de la participación como tal se desarrolla en la mayoría de los reglamentos de participación andaluces, aunque no se haga de manera expresa ni haya en todos un reconocimiento del movimiento asociativo y ciudadano. Quizás la diferencia estriba en que, salvo los reglamentos de Huelva y Sevilla, el resto indica medidas concretas, no solo para su desarrollo, sino acciones que pretenden ser

generadoras de participación con el fin de favorecerla. El Reglamento Orgánico de Málaga establece en su artículo 26 que «2. El Ayuntamiento de Málaga promoverá y facilitará el desarrollo de las asociaciones, federaciones, confederaciones, uniones de asociaciones y entidades que persigan finalidades de interés general, y del voluntariado, respetando siempre la libertad y autonomía frente a los poderes públicos». Por otra parte los puntos 3 y 4 del mismo artículo establecen medidas propias para el fomento de la participación que el Ayuntamiento facilita a las entidades:

«3. Se fomentará el establecimiento de mecanismos de asistencia, de servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de las Asociaciones y Entidades que persigan objetivos de interés general...

4. Para facilitar que las entidades ciudadanas puedan alcanzar los objetivos que les son propios, el Ayuntamiento podrá promover programas de formación.»

Para el desarrollo de todas estas actividades con plenas garantías de cumplimiento las entidades sociales, en algunos casos, han de poder disponer de determinados recursos no solo económicos, sino de infraestructuras, de equipamiento o de divulgación, publicidad, etc. Por este motivo, aquellos ayuntamientos que llevan a cabo un desarrollo reglamentario más completo exponen los recursos que destinan al fomento de la participación; véase como ejemplo el artículo 26.5 del reglamento orgánico de Málaga, establece que «El Ayuntamiento aportará recursos para promover la realización de sus actividades, dentro de su disponibilidad presupuestaria.». También sirve de

ejemplo la exposición de motivos del Reglamento de Participación de Jaén que afirma «el Ayuntamiento de Jaén quiere poner a disposición de la ciudadanía todos los instrumentos normativos y materiales a su alcance, a través de este Reglamento de Participación Ciudadana».

La continua revisión de las vías de participación han llevado no solo a un incremento de las acciones y procesos participativos como se verá posteriormente, en las que la sociedad civil comienza a tomar protagonismo a través de la gestión de recursos propios y otros subvencionados por el propio ayuntamiento, sino que se han abierto nuevos canales aprovechando las tecnologías de la información, y se han potenciado campañas de comunicación que impliquen a colectivos que habitualmente no participaban o que desconocían sus posibilidades de intervenir en la política local. En todo caso, y tras llevar a cabo un diagnóstico cuyos resultados se expondrán en el capítulo V, veremos como no todas las vías ni procesos han tenido el mismo éxito y que existen dificultades de generar nuevas acciones que conduzcan a una mayor participación. En cualquier caso hay un claro avance en el desarrollo de una política de acercamiento a la sociedad civil, con ese reconocimiento expreso a su papel y la incorporación de medidas de apoyo y soporte. Incluso los mencionados artículos de los reglamentos abren la posibilidad de generar vías de comunicación y actos para la colaboración con estas entidades, lo cual implica abrir las opciones a nuevos procesos participativos organizados o en colaboración directa con el tercer sector. El espacio de actuación es amplio y así se ha aprovechado.

Por su parte el Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación hace, por primera vez en España, alusión directa a las dificultades de determinados colectivos a la hora de facilitar su participación. De hecho el artículo 7.2 aclara que *«A tal efecto, los referidos gobiernos y administraciones harán públicos y facilitarán el acceso a todos aquellos datos e información que permitan a la ciudadanía contar con elementos de juicio fundados y un conocimiento suficiente para intervenir en los procesos de participación ciudadana. Dicha información será facilitada de manera accesible, comprensible y en tiempo. Asimismo establecerán todas las medidas que estén a su alcance para garantizar el acceso a la información de aquellos colectivos que se encuentren en condiciones desfavorables o especialmente vulnerables. En particular, garantizarán el acceso mediante las nuevas tecnologías a la información requerida con el soporte y asistencia técnica que proceda.»* En este sentido el artículo 2.8 de la misma Ley incluye entre sus finalidades *«Facilitar la inclusión social de los colectivos desfavorecidos a través de la participación, utilizando diferentes lenguajes comprensibles»*. Por lo tanto hay un problema identificado y unas posibles soluciones que se concretan en una mayor y mejor comunicación con determinados colectivos y la aplicación de una estrategia de integración que mejore o facilite su inclusión.

Como resultado del desarrollo reglamentario de la participación ciudadana se observa que el movimiento social ha de estar incluido dentro de su objeto de modo que su fomento implica, del modo que veremos más adelante, estar al día de la evolución ciudadana, del uso de nuevas vías de participación y de la adaptación a los cambios que se producen en la realidad de los barrios y

los territorios. Esto supone que los Reglamentos de Participación han de estar vivos y en constante refuerzo, o por otro lado ser lo suficientemente amplios para poder amparar esa dinámica. Sirva como ejemplo que el Ayuntamiento de Málaga, a través del Área de Participación Ciudadana, Inmigración y Cooperación al Desarrollo, anunció en el Pleno del Consejo Sectorial de Participación de 10 de diciembre de 2014 la puesta en marcha de un proceso de modificación del actual Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, para acercarlo a las necesidades actuales de los vecinos y las vecinas de la localidad, así como para introducir mejoras en cuanto a los procesos y la incorporación de propuestas innovadoras para la adaptación del articulado a la realidad social de la ciudad. En los meses posteriores se abrió un plazo para la incorporación de entidades sociales a la mesa técnica constituida de cara a trabajar en la modificación del Reglamento. El 16 de marzo de 2015 se celebró en el salón de actos del Área de Participación una reunión inicial con los colectivos que habían solicitado ser parte de dicha mesa, cuyos puntos esenciales fueron la información por parte de la Directora del Área sobre la oportunidad y el proceso para la modificación del Reglamento, así como la apertura de un plazo para la aportación de ideas, cambios y procesos innovadores que se puedan tener en cuenta como punto de partida.

Por tanto somos conscientes de que estamos en un momento en el que las referencias a la participación ciudadana son amplias y las adaptaciones a esta son constantes, por lo que seremos testigos de nuevas modificaciones en los próximos meses para recoger nuevos enfoques y nuevas vías de participación. En todo caso, dada la gran amplitud de referencias normativas sobre la cuestión,

hemos preferido incluir un esquema en el Anexo II con una lista de la legislación y las estrategias políticas que influyen de manera directa en la configuración del sistema de participación ciudadana a nivel local, con expresa mención de la normativa internacional, europea, estatal, autonómica y local e incluyendo los planes a todos los niveles que conforman la estrategia local de participación.

2.3.- La exclusión social

Después de todo lo expuesto anteriormente podríamos considerar que los procesos de participación están garantizados para todos los sectores de la sociedad incluyendo a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas que la integran, y de hecho, así se produce con una gran parte de la población. Sin embargo existe un conjunto de personas cuyas circunstancias sociales, económicas o culturales les constriñen a una situación en que su participación en lo público y, por tanto, su comunicación con la administración queda limitada al cumplimiento de la normativa vigente. En este caso estamos hablando de aquellas personas consideradas en exclusión o riesgo de exclusión, cuya toma en consideración genera no pocas controversias.

De cara a conocer qué es exclusión social y cómo, a través de su estudio se pueden implementar estrategias multidisciplinares, incluyendo las comunicativas, para su erradicación, vamos a llevar a cabo un acercamiento a través de estas páginas al concepto y las circunstancias, que deberían ser tenidas en cuenta por las administraciones públicas. Para ello debemos analizar de manera previa los elementos que más relevantes de la exclusión social, y, a

continuación conocer, a través de personas que se encuentran en esa situación cuáles son sus carencias y limitaciones con respecto a la comunicación de las Instituciones Públicas.

Según Raya (2005:118) “el estudio de los procesos de exclusión e incorporación social presenta desde el punto de vista empírico, una doble dificultad: por un lado, se trata de medir una realidad compleja, multidimensional, dinámica; y, por otro lado, afrontar un concepto cargado de connotaciones ideológicas, a veces oportunistas, a veces aproximadas”. De ahí la importancia de conocer qué es “riesgo de exclusión social” o “exclusión social” como tal.

En el inicio del estudio de estos grupos de población, en la década de los ochenta, los investigadores abrieron un debate en el que el centro de la cuestión era la precariedad económica como elemento diferenciador. Pero, los trabajos de Gaviria, Laparra y Aguilar (1995), ya insistieron en que no debíamos caer en la tentación de equiparar estos colectivos con una situación de status económico únicamente, dado que, como se apreciará son también cuestiones espaciales, educacionales o sanitarias las que los van a diferenciar.

En cualquier caso las referencias posteriores coinciden en la imposibilidad para los *excluidos* de ejercer sus derechos sociales, o como algunos autores señalan, la exclusión refleja la pérdida de la condición de ciudadanía de una

parte de la población (García Canclini, 1995; Castel, 1997; Alonso, 1999). Según Aguilar, Gaviria y Laparra (1995), la exclusión social se diferencia de la precarización porque no está definida por el acceso precario, sino «por el no-acceso» a los recursos, además con la característica de una cierta irreversibilidad a corto plazo y una cierta incapacidad de las personas afectadas para salir de su propia situación. Pone, según Raya (2004: 2), de manifiesto la “relación de desigualdad entre el sujeto y el resto de la sociedad, derivada de la carencia, o *no acceso*, a determinados derechos sociales, particularmente los relacionados con la protección de riesgos, que empujan a la persona a vivir al día o sobrevivir en los márgenes de la sociedad”. Por tanto, las referencias económicas como generadora de exclusión es algo que ya está superado por la doctrina para incorporar elementos tales como la falta de acceso a vivienda, problemas de acceso a la educación, la participación, la salud, junto a otros recursos que dignifican el *status* de ciudadanía. En este sentido, tal y como afirma Castel (1997: 447): “el término exclusión habría que manejarlo con *infinitas* precauciones”.

En su «Panorama de lucha contra la exclusión social», Estivill (2003:19), destaca que:

«la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos concluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e “interiorizando” a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes.»

Visto así, podemos considerar que la exclusión posee una noción dinámica, que atraviesa al sujeto modificando y reorientando su conducta en función de su situación y, por tanto, genera una historia personal de sujeto excluido susceptible de variación, que lo hará moverse entre lo que determinados autores (Castel, 1992; Tezanos, 1998: 67) definen como zonas o posiciones sociales:

- *Zona de integración*, caracterizada por: una seguridad en los ingresos, derivados del trabajo o de otras fuentes admitidas socialmente, como rentas personales o sistemas de protección social universal; la participación de los bienes sociales y culturales del entorno.
- *Zona de precariedad*, caracterizada por la fragilidad de las relaciones sociales y laborales.
- *Zona de exclusión*, en la que se produce una ausencia de trabajo formal y tendencia al aislamiento, pudiendo llegar a una profundización de la marginalidad, precipitando procesos de desafiliación y aumentando la distancia que les separa del resto de la sociedad.

Dada esta descripción se ha procurado en la doctrina hacer distintas apreciaciones acerca de quiénes, o qué grupo es más vulnerable ante esa desigualdad social, y por tanto integra el mayor número de los ejes mencionados. Sin embargo, dependiendo del autor o autora habrá colectivos que se entienda como pertenecientes a la categoría de excluido, o en riesgo de exclusión, mientras que otros tienen más o menos acogida. De hecho, estamos en condiciones de proponer una comparativa entre distintas investigaciones,

para que se vea de manera gráfica la situación actual. Así, vista la situación general de la doctrina sobre esta cuestión podrá entenderse que las diferentes administraciones públicas, ya sea la Junta de Andalucía o los ayuntamientos, mantienen criterios completamente dispares al respecto, ya sea vinculando exclusión a términos económicos o a la diversidad social, sin entrar en otros elementos más vinculados a aspectos sociales.

Según Tezanos (1998:74), son excluidos:

Cuadro 1.- Colectivos de exclusión

<u>Criterio</u>	<u>Colectivo</u>
Situaciones límites de carencias	<ul style="list-style-type: none"> • Sin techo • Mendigos
Problemas de inserción social	<ul style="list-style-type: none"> • Alcohólicos y drogadictos • Inmigrantes • Miembros de minorías étnicas y raciales • Delincuentes
Sin empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Parados de larga duración • Trabajadores con sueldo insuficiente • Jubilados con bajos ingresos • Jóvenes que no han logrado su primer empleo • Madres solteras sin empleo • Los que tienen trabajos precarios e inestables
Handicaps personales	<ul style="list-style-type: none"> • Minusválidos • Enfermos crónicos • Refugiados políticos

Fuente: Tezanos (1998)

Raya (2007:161), por su parte, establece una comparativa a través de diversas fuentes con los ámbitos vitales del concepto de exclusión social:

Cuadro 2.- Comparativa de fuentes sobre exclusión

	Laparra1	Navarra2	Observatorio3	Madrid4	Barcelona5	Subirats6
Empleo	x	x	x	x	x	X
Situación económ.	x	x	x	x	x	X
Vivienda	x	x	x	x	x	X
Educación	x	x	x	x	x	X
Salud	x	x	x	x		X
Integrac. social y familiar	x	x	x		Participación	
Otros				Acompañamiento	Ocio	

Fuente: Raya (2007)

Ante todos estos estudios y referencias vemos como existe un esfuerzo por parte de las administraciones de tratar de delimitar, a efectos estadísticos y de planificación, qué tipo de personas estarían en situación de considerarse en situación o riesgo de exclusión social, ya que esta delimitación puede facilitar las estrategias de implantación de políticas sociales. A modo de ejemplo la legislación vigente en la Comunidad Autónoma Andaluza, declara en su Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía, establece en su artículo 3.1 y 2 quienes son considerados colectivos de atención preferente:

- a) Jóvenes menores de 30 años.

¹ LAPARRA, M. (1999): El espacio social de la Exclusión. El caso de Navarra. Tesis Doctoral

² Informe de la Diputación Foral de Navarra. 2002

³ Informe del Observatorio de la Exclusión. 2002.

⁴ Informe de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. 2003

⁵ Informe de la Diputació de Barcelona. 2003

⁶ SUBIRATS, J.: (dir) Pobreza y exclusión social, un análisis de la realidad española y europea. Colección de Estudios Sociales, nº 16. Fundación La Caixa. 2004.

- b) Mujeres
- c) Personas paradas de muy larga duración, es decir, aquellos demandantes que superen un periodo de antigüedad en la demanda de empleo de veinticuatro meses.
- d) Personas demandantes de empleo mayores de cuarenta y cinco años.
- e) Personas con discapacidad.
- f) Minorías étnicas.
- g) Inmigrantes con dificultades de acceso al mercado de trabajo.
- h) Personas demandantes de empleo en riesgo de exclusión.

Será entonces el propio artículo 3 en su tercer punto el que directamente nos defina quienes son los incluidos en la categoría h) ya mencionada:

- a) Personas perceptoras del programa de solidaridad.
- b) Jóvenes menores de treinta años, procedentes de instituciones de protección al menor.
- c) Mujeres víctimas de violencia doméstica.
- d) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.
- e) Personas internas en centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como personas ex reclusas o que se encuentren en situación de libertad condicional.

Por tanto, si bien queda delimitado quienes habrán de considerarse personas en riesgo de exclusión, no es menos cierto que, dada la movilidad de la

que hablábamos, ese dinamismo inherente a la conducta del individuo que le permite salir de esa situación o integrarse en ella, hace muy difícil identificar, desde un punto de vista científico, quienes son colectivos en riesgo de exclusión. De cualquier manera, y como se puede apreciar por las diversas definiciones que de esta situación se han aportado, existe un componente a tener en cuenta y es el de la concentración espacial que tiende a ser aglutinador de personas que pertenecen a este colectivo. Así, existen zonas geográficas en las que coinciden casos de excluidos con mayor incidencia, y en las que deberían darse lugar planes estructurados de intervención social. Son zonas consideradas de Especial Problemática Social o Zonas con Necesidades de Transformación Social. Las características principales de estas zonas parten de aspectos estructurales y personales, pudiendo destacarse: problemas de vivienda y/o núcleos de viviendas sociales; el deterioro urbanístico con déficit de infraestructuras; equipamientos y servicios públicos; inseguridad ciudadana; déficit educativo e instructivo básico; elevado índice de paro; graves carencias formativas y profesionales; deficiencias higiénico-sanitarias; rupturas y carencias en el ámbito familiar; desintegración social. La mayor parte de estas características tienen que ver con las revisiones de diversos planes estructurales por parte de las administraciones. En cualquier caso no nos dan una idea exacta acerca del número de personas con mayor vulnerabilidad de cara a poder llevar a cabo un acercamiento exacto a sus necesidades. Consultadas diversas administraciones a nivel local, regional y estatal acerca de las estadísticas existentes sobre este colectivo nos respondieron que no existían cifras oficiales, dada la dificultad de obtener estos datos. La Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, así como el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad nos remitió en este

punto a los Informes de la Fundación FOESSA, a los de Acción contra el Hambre y otras entidades sociales. Estos organismos nos han confirmado que no existe ningún estudio detallado que tenga en cuenta estas variables, si bien, en cualquier caso, los que se han manejado en algún momento eran relativos al umbral de pobreza, y no a situaciones sociales específicas⁷. Por este motivo, las variables que se han utilizado para identificar son las legislativas y geográficas, con mayor referencia a personas que atraviesan situaciones socioeconómicas complejas y que las sitúan en un nivel de acceso a la información muy bajo. De hecho, vamos a centrarnos en aquellas personas en las que se produce el mencionado no-acceso, lo que los autores han llamado no-ciudadanía, y cuyas consecuencias se perciben inmediatamente. Sirva de ejemplo, que en las encuestas sobre participación política, y ponemos de ejemplo CIRES⁸, destacan como las personas en riesgo de exclusión tienen a verse a sí mismas más alienadas políticamente, es decir, con escasa capacidad de influencia en las decisiones políticas. Por otro lado, según Estivill (2003:51), el avance en la regulación de políticas y programas sociales para combatir la exclusión social contrasta con la insuficiencia de los sistemas conceptuales y analíticos en torno al problema. Es por esto que observamos una mayor trascendencia de la cuestión en relación al proceso comunicativo puesto que si, por un lado, se desconoce el número de personas que integran ese colectivo, dónde localizarlas, quiénes lo conforman, y por otro, se desconoce la especial problemática que conllevan, los déficits, las competencias, o los medios a los que pueden acceder,

⁷ Información proporcionada por Francisco Lorenzo, coordinador general del Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.

⁸ Informe CIRES (Centro de Investigaciones sobre Realidad Social).

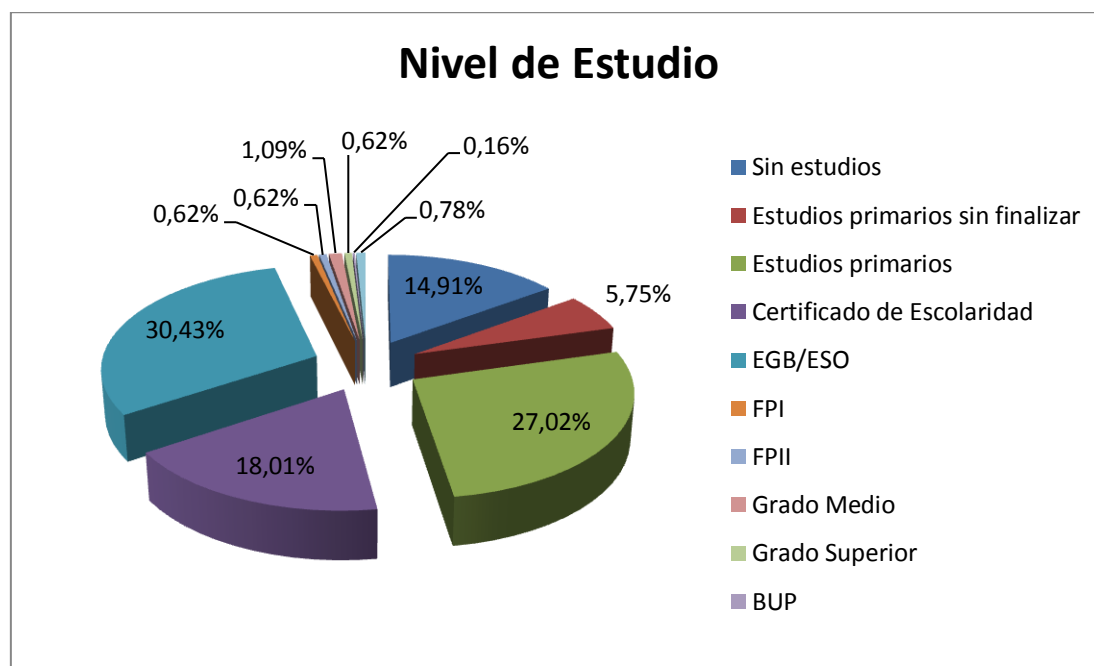
es muy difícil, si no llevar a cabo una comunicación con ellas, sí hacerlo de manera óptima, o de un modo que pueda generar una cierta respuesta.

La exclusión social genera una serie de consecuencias derivadas de distintos factores pero que parten de ese sentimiento de invisibilidad, de abandono por parte de la sociedad y de una carencia de expectativas sobre la posibilidad de “normalizarse” o ser tenidos en cuenta. A nivel psicológico, apunta Magallares (2011:1) “son muchas las consecuencias que produce la exclusión social ya que se han documentado efectos cognitivos (inteligencia y autoregulación), emocionales (autoestima, el sentido de pertenencia, la percepción de sentido y aplanamiento emocional), comportamentales (agresividad, hostilidad, comportamiento prosocial, conducta para aumentar la red social y la conducta irracional) y físicos (dolor y ritmo cardiaco)”. Por tanto las consecuencias como podemos observar son importantes, pasando desde el desarrollo intelectual a la baja autoestima y el desarraigo con conductas agresivas y antisociales por el sentimiento de rechazo. Estos elementos generan dificultades de cara al desarrollo de estrategias para la inclusión si no van acompañadas de un acercamiento a esa realidad por parte de la Administración. Pero también se producen diferencias a otros niveles y que no han sido documentadas por las instituciones públicas, y que son conocidas a través de informes emitidos por las entidades sociales del tercer sector y por otras instituciones privadas preocupadas por el desarrollo social.

A continuación exponemos varios análisis realizados para la Federación SURGE (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo) con

presencia en la Comunidad Autónoma Andaluza y subvencionada por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía que, a través del conocimiento de las zonas en que desarrollan su intervención con población en riesgo de exclusión, pueden implementar mejores estrategias de acción. En este caso presentamos algunas estadísticas, del año 2013, aportadas en base a encuestas realizadas e informes estudiados de la zona de Cruz Verde-Lagunillas (Málaga), pero extrapolables a otras Zonas con Necesidades de Transformación Social de la región. Estos estudios nos dicen que en estos espacios la población presenta un nivel educativo como el que se indica en el gráfico nº 1:

Gráfico nº 1.- Nivel de Estudios



Fuente: La realidad social de la barriada Cruz Verde-Lagunillas. INCIDE⁹

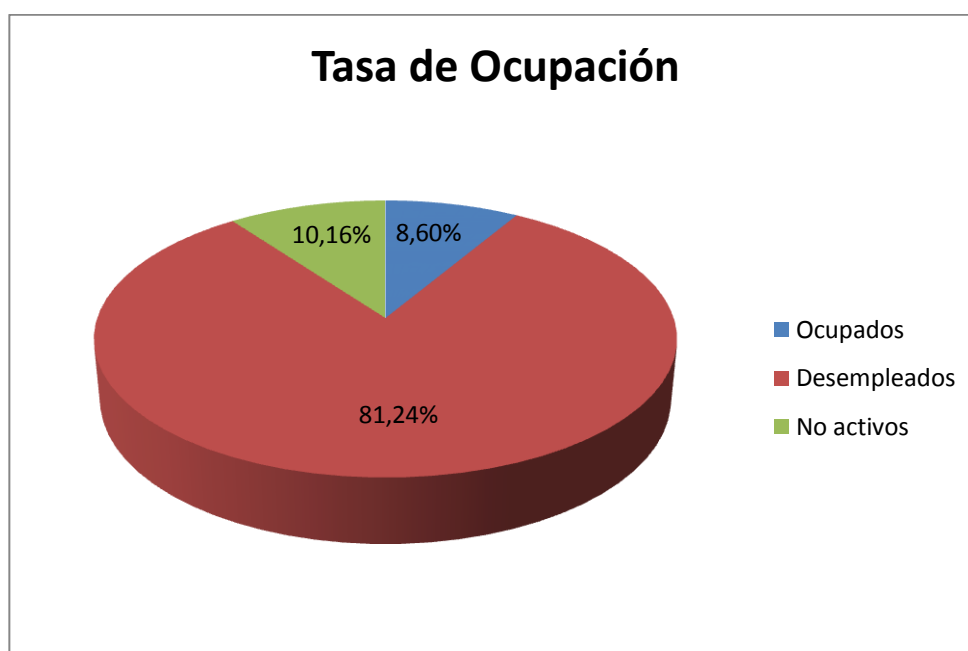
Como podrá observarse el 65,69% de la población no ha alcanzado la educación secundaria, con lo que se dificulta además poder acceder a una

⁹ La realidad social de la barriada Cruz Verde-Lagunillas: un espacio para la intervención. INCIDE. 2013

formación profesional cualificada. No llega al 3% el número de personas que han finalizado estudios profesionales, y según el informe de referencia, estos datos son aún más marcados para los menores de 34 años y aún más pronunciados en los menores de 25. Tal y como indica el informe “los individuos más jóvenes han abandonado los estudios de forma aún más prematura que en generaciones anteriores. [...] Retrata una deficiencia del sistema educativo, del sistema familiar más inmediato y de la carencia del valor de la educación y la formación en el bagaje personal”.

Desde el punto de vista social podemos aportar también un par de elementos que nos pueden hacer comprender la situación de estas personas. Por un lado la tasa de ocupación que sería, en estos espacios, la que se muestra en el gráfico nº 2:

Gráfico nº 2.- Tasa de Ocupación

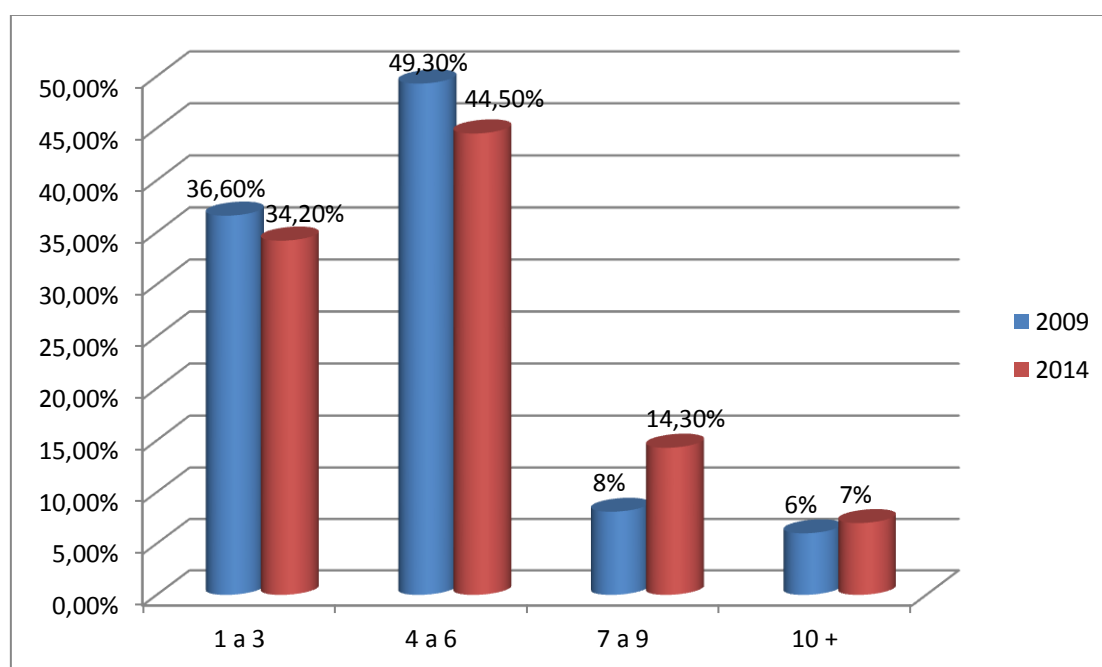


Fuente: La realidad social de la barriada Cruz Verde-Lagunillas. INCIDE

La tasa de desempleados/as en la zona estudiada es muy parecida (con diferencias de décimas) a la de otras zonas con necesidades de transformación social de Andalucía, según los informes que maneja la Federación SURGE. Como se puede observar dicha tasa es superior al ochenta por ciento, siendo la tasa de desempleo de toda la provincia de Málaga para el año 2014 del 32 %. A esto hay que añadir que existe un gran índice de economía sumergida que favorece dicha exclusión al entender estas personas que la mejor manera de sostener a sus familias es trabajando al margen del mercado laboral, aumentando por tanto la precariedad y la aplicación de medidas para paliar las altas tasas de desempleo.

A todo esto hay que acompañar otras estadísticas sociales como el factor de habitabilidad de las viviendas que suelen ser compartidas por varias unidades familiares, de forma que en hogares con dos o tres habitaciones viven una media de 5,3 personas por vivienda, estando el mayor factor en la horquilla entre 4 y 6 habitantes, que suponen casi el 50%, aunque el incremento ha sido notable en los últimos años hacia la horquilla entre 7 y 9, del 8% al 14,30%, debido a situaciones económicas derivadas de la crisis económica. Ha de entenderse que, actualmente, son muchas las familias que acogen a otras que han sido desahuciadas, o cuyos medios económicos les impiden tener un hogar propio, por lo que han de compartir espacios y, por ende, los ingresos. Suele darse este tipo de situaciones entre varias generaciones, con abuelos y abuelas a cargo de sus hijos/as y nietos/as, pero también entre hermanos y desafortunadamente, en determinados casos, entre parejas separadas.

Gráfico nº 3.- Tasa de habitabilidad de viviendas



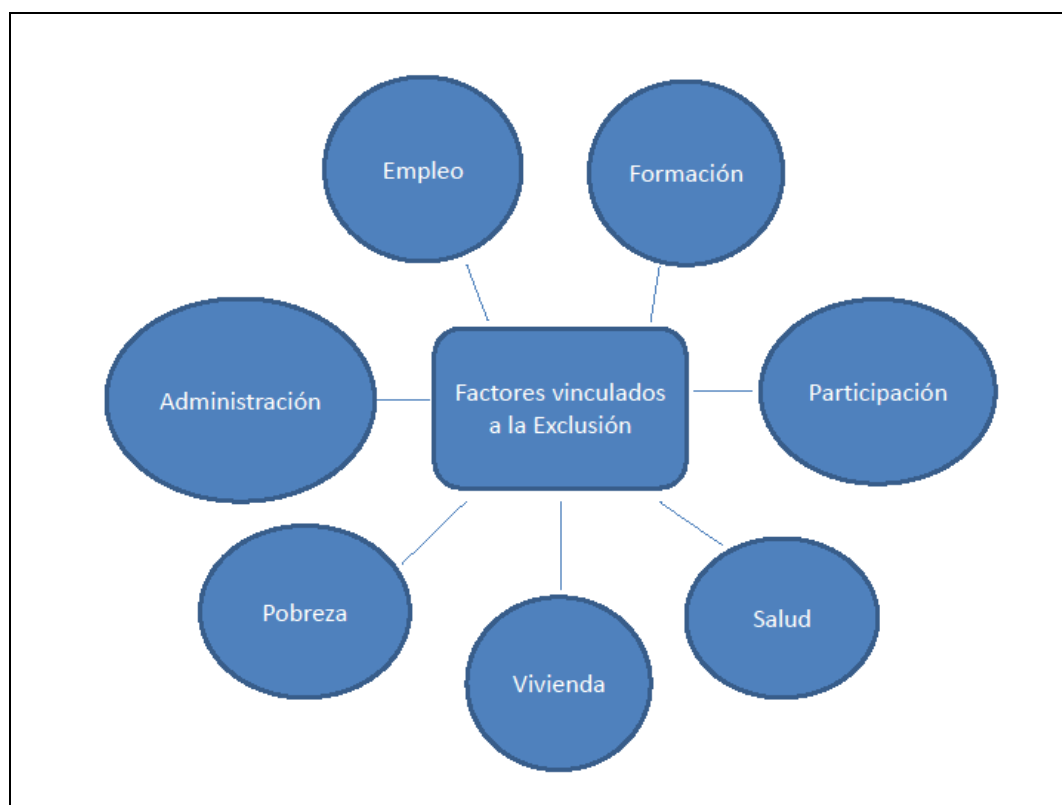
Fuente: La realidad social de la barriada Cruz Verde-Lagunillas. INCIDE

Los días 17 y 18 de septiembre de 2015, tuvo lugar en Sevilla el I Encuentro Nacional sobre Participación Social y Trabajo en Red en Zonas Vulnerables. En este espacio de debate se expusieron las conclusiones y la evaluación de determinadas actuaciones que se han venido realizando en Zonas con necesidades de transformación social en Sevilla así como en otras capitales de provincia de Andalucía. El encuentro contó con el aval del ayuntamiento de Sevilla, la financiación y supervisión de EEA Grants y la colaboración de la Junta de Andalucía.

A través de este espacio pudimos confirmar algunos de los elementos que hemos ido exponiendo a lo largo de este estudio y que concluían en cuáles son las principales dificultades de las personas en situación de riesgo de exclusión, así como diversas metodologías de trabajo con estos públicos para favorecer su

participación. Por un lado, se expuso que es necesario, de cara a establecer un vínculo con la personas en situación más vulnerable, una comunicación atenta a su formación, sus circunstancias personales y culturales, así como a sus canales, los cuales suele ser bastante limitados debido a motivos económicos y de comprensión. Por otro que no podemos olvidar el respeto a la dignidad como personas que requieren una labor de intervención ajena a paternalismos y más pendiente del apoyo en sus procesos. A continuación presentamos alguna de las diapositivas expuestas para mejor referencia.

Factores vinculados a la exclusión



Fuente: Red Sevilla Norte

En este caso se nos expone aquellos factores que influyen o a los cuales afecta la exclusión, basados en las investigaciones llevadas a cabo por la Red Sevilla Norte en relación a las Zonas Con Necesidades de Transformación Social. Todo esto (empleo, nivel de estudios, habitabilidad) hace que exista una situación de discriminación residencial de las barriadas, en las que las personas que viven en ellas tengan tendencia a rechazar lo que viene de fuera. Afirmaban Downs y Goodney (1973) que la discriminación se manifiesta en un doble sentido: desde el que realiza y desde el que sufre. El que discrimina porque lo define como el “otro” y le asigna un atributo de inferioridad. El discriminado porque siente su diferencia como una inferioridad atribuida a la alteridad y reforzada por los obstáculos sociales que encuentra. Esto, innegablemente, pone el acento en la falta de lazos fuera del barrio y, por tanto, provoca un mayor aislamiento de los residentes y un menor contacto con el exterior. Esta segregación también genera, en algunos aspectos, en los habitantes un mecanismo de autodefensa y la conformación de un código de comunicación propio. Este elemento es fundamental conocerlo de cara a que las administraciones realicen un análisis adecuado de las circunstancias en que viven y se comunican las personas en situación de riesgo de exclusión, para, de éste modo, generar mensajes más directos y que lleguen por las vías adecuadas.

Por otro lado, la presencia en dicho encuentro de Marco Marchioni, permitió generar una reflexión en torno a lo que implicaba para estos espacios tener un desarrollo comunitario que permita la *“mejora de las condiciones de vida de una determinada comunidad, es decir, no dirigido solamente a solucionar o mejorar una situación patológica o negativa, partiendo del supuesto que toda*

realidad es mejorable y que cada comunidad verá por dónde y cómo puede mejorar su situación y cuáles serán los aspectos, temas o problemas más prioritarios e importantes. Este proceso de mejora, por tanto, es un proceso continuo, aunque pueda producirse o desarrollarse por etapas, y no puede ser limitado o agotarse en un proyecto o programa a tiempo (seis meses o un año).

Este proceso se caracteriza por:

- Implicación/participación del conjunto de la población que va asumiendo su progresivo protagonismo en el proceso y se va dando una organización para ello.

- Una activa implicación de las diferentes administraciones, empezando, como veremos, por la administración local, es decir, el Ayuntamiento.

- Un uso equilibrado y coordinado de los recursos existentes, es decir, un papel activo de los diferentes profesionales, para poder contribuir al desarrollo y a la globalización del proceso comunitario.” Marchioni (1999:9)

Ante esta idea de proceso conjunto de construcción las acciones de fomento de la participación por parte de la administración, tal y como expresa Marchioni en su exposición. De hecho la normativa estatal, autonómica y local se basa en la importancia de esta participación para el avance social y la gestión de políticas más responsables y cercanas a la ciudadanía. Pero si parte de la población, la más afectada por el diseño urbanístico, social y de cohesión de las administraciones públicas no opina al respecto ni interviene en los espacios de participación debido precisamente a las carencias analizadas y a que, tanto la

Junta de Andalucía como los Ayuntamientos de las capitales de provincia andaluzes no llevan a cabo una identificación de esos públicos y sus necesidades.

Pues bien, sobre esta cuestión podremos conocer más en los próximos capítulos en base a revisar la situación actual, si bien, para poder analizar con mayor seguridad la problemática planteada era necesario saber qué es la participación ciudadana y cómo se gestiona desde las administraciones con la intención de implicar a los vecinos y vecinas del territorio. Ahora sabemos igualmente qué es exclusión social y cuáles son las causas y las consecuencias de la misma, que en este caso sería precisamente la no participación, la no ciudadanía. Igualmente sabemos cuáles son las garantías que debe ofrecer la administración pública, y en nuestro análisis concreto, la andaluza a nivel regional y local. En este caso hablamos de que la buena administración ha de hacer partícipe a todas las personas de su gestión y remover todos los obstáculos que se presenten que impidan esta colaboración. Volvemos entonces a los interrogantes planteados con anterioridad: ¿Qué ocurre para que sea cada vez mayor el número de personas que están en situación de exclusión social? ¿Por qué consideran que, además, hay poco interés por parte de las administraciones por entenderse con ellas? ¿Por qué no se avanza hacia una estrategia de detección de carencias comunicativas que lleven a generar mejores vías o herramientas para comunicarse con dichos colectivos?

Capítulo 3.- Relaciones Públicas y Comunicación Institucional

3.1.- Relaciones Públicas Institucionales.

La Administración española por su vinculación directa con la ciudadanía ha de generar actos que la afecten o involucren. Por ello parte de su trabajo es desarrollar unas relaciones públicas adecuadas que le permitan conocer las particularidades de la vecindad “administrada” que depende de sus decisiones y actuaciones.

Pero para empezar deberíamos conocer qué son las relaciones públicas y cómo se configuran con la finalidad de poder avanzar hacia un conocimiento sobre su desarrollo. Grunig y Hunt (2000), afirmaban que las relaciones públicas son una ciencia social aplicada, que Pulido (2005:425) situaba, tomando las palabras de la profesora María Teresa Otero, como «una actividad de carácter interdisciplinar, que se nutre de procedimientos y conceptos de otras disciplinas (sociología, psicología, lingüística, publicidad, periodismo...) y desde luego integrada en las ciencias sociales en general y en la ciencia de la comunicación en particular.». Xifra (2003:97), indicaba que «la noción de ciencia es perfectamente aplicable a las relaciones públicas, sin que el problema de su mayor o menor capacidad de predicción sea un obstáculo que descalifique

a las relaciones públicas y a otras ciencias sociales como ciencias, sino simplemente una limitación actual de las mismas. Lo que está claro es que la aproximación al estudio de las relaciones públicas ha de ser científico...». Por tanto partiendo de que las relaciones públicas pueden tener carácter de ciencia social, conocer su importancia es básico para cualquier institución pública o privada en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, no en vano Pimlott (1951) afirmaba que las relaciones públicas son uno de los métodos por los cuales la sociedad se ajusta a las circunstancias cambiantes y soluciona los choques entre actitudes, ideas, instituciones y personalidades en conflicto. Para Grunig y Hunt (2000:52) las Relaciones Públicas son «la dirección y gestión de la comunicación entre una organización y sus públicos». Si esa gestión es importante en cualquier organización en el ámbito de lo público es donde más relevancia ha de dársele puesto que cualquier Administración ha de atender los intereses de la ciudadanía como principal objetivo y por tanto ha de conocerla. Los mismos autores afirmaban que «en una comunidad plural hay más públicos. En consecuencia, hay más conflictos y una mayor diversidad de opiniones. Por lo tanto, en una comunidad plural, una organización encontrará dificultades para complacer a todos los públicos. Puede comunicarse con todos ellos, pero no esperar que estén todos de acuerdo. De igual modo, en una comunidad plural la participación de la misma en los proyectos no complacerá a todos los públicos.» En este sentido Noguero (1995:191) indica que «las relaciones públicas suponían en el pasado, y suponen en el presente, un esfuerzo deliberado, planeado y sostenido para establecer y mantener la comprensión mutua entre las administraciones locales y sus públicos.»

Aunque las relaciones públicas han existido siempre en las administraciones de nuestro país como parte de su gestión, Almansa (2008:3) sitúa el origen de las mismas en ese espacio, «a partir de 1956, año en que se producen importantes cambios en el país, que perseguían la incorporación de técnicas modernas de racionalización del trabajo y resolver los problemas de comunicación social. Refiriéndonos a la administración local, incluso antes de la reforma mencionada, encontramos el testimonio de Bermejo y Gironés (Noguero, 1995: 185), que dice: “...el sencillo vecindario que acude a la Casa Consistorial no es, en modo alguno, un ejército enemigo, del que hubieran de defenderse los funcionarios encasillados en sus ciudades. Ellos están allí para el servicio del derecho y, en él, al municipio y al pueblo”.»

No en vano, tal y como señala la profesora Almansa (2008:3) la base está en «la Ley de Régimen Local, de principios de los años 50, y los Regímenes Especiales de Madrid y Barcelona, de principios de los 60, leyes que han ido evolucionando, evidentemente, a lo largo de los años, con la implementación de la democracia, con el surgimiento del estado de las autonomías, entre otros muchos cambios.» Hemos indicado en el capítulo anterior y en el anexo II la legislación aplicable que ha servido de fomento de la participación ciudadana, ya que, las instituciones públicas son conscientes de que la democracia ha de construirse desde la intervención por parte de la sociedad en la configuración política, colaborando en el diseño de las estrategias y de la normativa que habrán de regular la convivencia. Por tanto hay un objetivo principal en cualquier democracia, fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, para lo cual las administraciones deberán conocer a los diversos

públicos y, a partir de ahí, diseñar las vías más adecuadas atendiendo a sus particularidades. Sin embargo, Pulido (2005:427) afirma que «de manera tradicional desde su nacimiento, las instituciones públicas españolas, parecen obviar la necesidad de controlar los mensajes que, consciente o inconscientemente transmiten a sus diferentes públicos. Más aún, las instituciones públicas parecen no ser capaces de apreciar la existencia de esos públicos ni de percatarse de la necesidad de identificarlos». Ante esta problemática surge una importante separación entre la realidad en constante movimiento de la ciudadanía y el funcionamiento de las administraciones que genera, sobre todo en aquellos públicos cuyas necesidades varían en atención a las mismas causas que originan su exclusión social. Y es que conocer a los públicos, identificarlos y saber cuál es su problemática es fundamental para todas las organizaciones por ello, desde su inicio, una de las cuestiones básicas en las relaciones públicas es tener una definición de qué son los públicos, que si bien tiene una base en la propuesta que planteó el filósofo Dewey y recogida por Grunig (2000), mediante la cual público sería aquel grupo de personas que se enfrenta a un problema similar, reconoce que el problema existe y se organiza para hacer algo respecto al problema, será el propio Grunig quien aclare que la clave de estos grupos está en la definición de un problema de relaciones públicas, de las consecuencias que una organización y sus públicos tienen el uno sobre el otro. O sea que cuando las actuaciones de las organizaciones y en este caso las administraciones tienen consecuencias sobre personas externas a la propia institución, se generan relaciones basadas en las dichas consecuencias. A partir de ahí, quienes reconocen esas consecuencias se convierten en público de

la organización. Por ello, usando la definición de Dewey, Grunig (2000), identifica cuatro tipos de públicos, diferenciando entre:

- El no-público, que no se ajusta a ninguna de las condiciones expuestas por Dewey y sobre el cual la organización no tendrá consecuencias.
- El público latente: que es aquel grupo de personas que se enfrentan a un problema similar originado por las consecuencias de la organización pero que no detectan el problema.
- El público informado: que es aquel que reconoce el problema.
- El público activo: aquel que se organiza para discutir y hacer algo en relación a las consecuencias de los actos de la organización.

No se puede tampoco dejar de tener en cuenta la Teoría Situacional de Grunig, a través de la cual el nivel de involucración de la persona, tiene que ver con el grado en que ésta percibe que está relacionada con respecto a una situación o asunto, de modo que cuanto más relacionada se sienta, mayor será la probabilidad de que comunique al respecto. Grunig consideraba que esto, no sólo permite predecir si comunicará o no, sino cómo lo hará, ya que si se siente muy involucrada procederá a buscar más información de forma activa y estará más predispuesta a recibirla y a recordarla. En este sentido, consideraba Grunig que debía irse más allá de la simple presentación de la información y que para que el proceso de recepción sea óptimo debe mostrarse a los individuos la forma en que pueden eliminar las restricciones que obstaculizan, de modo que puedan pasar a la acción con respecto a un tema. De este modo demuestran que si bien el reconocimiento de un problema puede provocar algún tipo de

involucración, éste no implica el reconocimiento y/o la desaparición de la restricción.

Por ello tanto las relaciones entre la Junta de Andalucía, los ayuntamientos andaluces y sus públicos, hemos de entender que éstos pueden entrar en cualquiera de las tres de las categorías de público expuestas ya que, como administrados, sí que existe una relación directa que determina unas consecuencias. Y dentro de estos públicos cualquiera de ellas puede darse en alguno de los espacios en los que las actuaciones de las instituciones públicas generan dichas consecuencias. Por ello, dentro del ámbito de lo social, estas organizaciones pueden llevar a cabo una intervención que afecte a todos los públicos por igual pero éstos sean latentes, como sucede con buena parte de las personas en situación de riesgo de exclusión social, cuya capacidad de detección el problema y actuación contra él se limita a su propia realidad y en pocas o ninguna ocasión se rebelan. Sin embargo existe otra parte mucho menor que sí reacciona y se organiza como grupo o a través de las entidades sociales convirtiéndose por tanto en público activo. Ante esta diferenciación la propia labor de relaciones públicas que lleve a cabo debería aplicar distintas estrategias de acercamiento y respuesta. Porque de ese modo podrán, recogiendo algunas ideas de Pulido (2005) e incorporando otras:

- a) Adaptar sus mensajes a las necesidades y dificultades de cada sector de público.
- b) Conocer la vía o el método mejor para llegar a ellos.
- c) Planificar la estrategia de acercamiento más adecuada.

- d) Cumplir con los objetivos que se hayan planteado.
- e) Facilitar la participación de la ciudadanía en el desarrollo social

Pulido (2005:432), retomando a Evan y Esman (Grunig, 2000:230) nos aclara que es fundamental una adecuada clasificación de los públicos para la administración debido a que es una herramienta que permita establecer una correcta comunicación con su entorno, generando para ello unos vínculos con sus públicos, los cuales serían:

- a) Vínculos posibilitadores: la administración establece un marco legal aportando autoridad y control de recursos para su existencia.
- b) Vínculos funcionales: entre los que estarían los inputs (relaciones con sus empleados, sindicatos y proveedores), y los outputs (relaciones con otras administraciones públicas y privadas)
- c) Vínculos normativos: son aquellas relaciones establecidas por las administraciones con otras organizaciones que se enfrentan a problemas similares o con valores comunes.
- d) Vínculos difusos: son aquellos que “se establecen, pero de forma inconsciente e incontrolada en la Junta de Andalucía con la opinión pública, los votantes y administrados”, es decir los individuos externos a ella.

Por tanto la existencia de vínculos difusos con los públicos que la Junta de Andalucía (y que la misma autora referenciada considera que se da igualmente en el resto de administraciones ya sea a nivel estatal, regional o

local) tiene con sus administrados genera la incorrecta identificación de los públicos, según los motivos expuestos, lo cual condiciona de manera importante cómo se desarrolle la comunicación con ellos y por tanto pueda genera desigualdades notables.

Ello lleva a evidentes carencias en las relaciones públicas que vinculan a las administraciones con buena parte de la ciudadanía, si bien es más evidente entre los colectivos en riesgo de exclusión social. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la necesidad de llevar a cabo una adecuada labor de relaciones públicas y de conocer la problemática de esas personas para adoptar las estrategias óptimas que permitan su inclusión y su participación en los espacios públicos, genera una serie de vínculos necesarios que implican a toda una serie de actores intermedios.

En este contexto surgen acciones en las que las instituciones públicas tienen una gran dependencia de las entidades sociales de cara a hacer de intermediarios con estos públicos, cuya capacidad de comunicación directa y de conocimiento de los canales adecuados hacen que sus mensajes se adapten mejor a dichos públicos. Quizás para entenderlo, recogemos la diferenciación que Grunig (2000) estableció sobre las características de las diferentes organizaciones según los modelos de relaciones públicas que adoptan,

Tabla nº 2: Características de las Organizaciones y modelos de RRPP.

Organizaciones Asimétricas	Organizaciones Simétricas
Orientación interna: sus miembros observan el entorno, pero no cómo son percibidos	La comunicación conduce al entendimiento. Su finalidad es facilitar la comprensión entre gentes y sistemas
Sistema cerrado: la información fluye hacia el exterior y no dentro	Igualdad: Los individuos han de tratarse como iguales
Eficiencia: la eficacia y el control de los costes son más importantes que la innovación	Autonomía: aumenta la satisfacción laboral, la cooperación y la innovación
Elitismo: los líderes se creen más enterados que el público	Innovación: prioridad a las nuevas ideas y flexibilidad
Conservadurismo: no desean cambios	Descentralización: dirección y gestión colectiva, autonomía
Tradicionalismo: cultura corporativa fija. Estabilidad	Responsabilidad: conciencia de las consecuencias de las acciones
Poder centralizado: autoridad en pocas manos. Gestión autocrática	Resolución de conflictos: negociación, compromiso en vez de fuerza
	Liberalismo de grupos de interés. Defensa de los ciudadanos frente a irresponsabilidades gubernamentales o corporativas

Fuente: Grunig (2000) según cuadro de Pulido (2005)

Tal y como afirma Pulido (2005: 438), la organización constituida por la Junta de Andalucía se asemeja de forma preocupante a las características expuestas de las organizaciones asimétricas, ya que existe una orientación interna en la que sus miembros observan el entorno, “pero no cómo son percibidos, la información fluye hacia el exterior y no hacia dentro, no predomina la innovación frente al control de los costes, los líderes no consideran importante

de informar a los públicos (o no son conscientes de que los tienen), predomina el conservadurismo frente al deseo de cambio y el tradicionalismo, la estabilidad y la gestión autocrática frente al constante dinamismo”. Esto igualmente puede trasladarse a la mayor parte de las instituciones públicas españolas, si bien, en el caso de los ayuntamientos, aunque el funcionamiento general de las corporaciones locales tiene el mismo comportamiento, es cierto que algunas áreas de trabajo, sobre todo aquellas más vinculadas a la participación ciudadana y a los derechos sociales, tienen más capacidad de innovación y de autonomía, dos de las características de las organizaciones simétricas. Las entidades no lucrativas y el tercer sector en general, por su parte son enteramente simétricas, con una gran capacidad de actuación, de adaptación y autonomía, y un alto índice de responsabilidad hacia sus fines que favorece la defensa de los intereses que les son propios o de los grupos o bienes con los que intervienen. Ante esta capacidad, las instituciones públicas aceptan llevar a cabo una labor de comunicación con las y los administrados de manera intermediada en aquellos espacios y con aquellos públicos a los que les resulta más difícil llegar. En cualquier caso existe una base común que favorece las acciones conjuntas.

3.2.- La Buena Administración

Tal y como hemos mencionado anteriormente la legislación española ha venido regulando desde la segunda mitad del pasado, con el fin de “resolver los problemas de comunicación social”, cómo se deben gestionar las relaciones públicas por parte de las Administraciones con una normativa de carácter

general y que por tanto afecta a las instituciones públicas regionales y locales, para mejorar las relaciones con la ciudadanía y generar un espacio en el que, como afirma Gutiérrez (2009:16), se dio paso, sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, a un sistema en el que se devolvía el protagonismo a los/las ciudadanos/as “sobre la base de un pacto de tolerancia y de concordia para la protección de los derechos fundamentales y la organización de la vida colectiva, creando el estatus de ciudadanía”. Es a partir de la creación de ese estatus donde, según el autor pasamos “de un sistema caritativo que produce beneficencia a un sistema constitucional que produce derechos y como tales exigibles por el conjunto de la sociedad a nivel individual y colectivo.”

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público recoge en su Exposición de Motivos que en ella se establecen “los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración”. Posteriormente la Ley 11/2007, de 22 de junio, pretendió facilitar la relación con los ciudadanos a través de la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación, garantizando, que aquellos ciudadanos que, por cualquier motivo, no pudieran acceder a las tecnologías, dispusieran de los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías. No es por tanto un elemento desconocido para las

instituciones públicas la necesidad de ajustar su relación y sus vías de comunicación a la realidad de la ciudadanía y de cada ciudadano o ciudadana en particular. Es además, un mandato constitucional recogido en el artículo 103.1 de la norma magna, en la que se define a la Administración como una organización que sirve con objetividad los intereses generales, marca que las reformas administrativas deben realizarse en función de las personas. Tal y como hemos mencionado el artículo 9.2 CE declara que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Todo esto nos lleva a, tal y como describe Gutiérrez (2009:20), comprender que el ciudadano es la centralidad de la actuación administrativa, dejando de ser “el administrado” receptor pasivo de servicios y bienes públicos, para convertirse en sujeto activo y protagonista. A esta reflexión habría de unir la idea de que la participación debe ser el centro de interés de la Administración, o como afirma Ávila (2009:58):

«la participación ya no es solamente un criterio que debe guiar el buen proceder de las Administraciones Públicas, sino que es un auténtico derecho que debiera manifestarse de múltiples formas y por tanto so sólo en la intervención de los ciudadanos en los asuntos de interés propio, sino también en los asuntos relativos a los intereses generales [...] Las administraciones deben romper con la idea de que el interés general es independiente de los intereses individuales y colectivos porque, sobre todo en la actividad discrecional de las Administraciones Públicas la adopción de decisiones acertadas y oportunas es el fruto del

conocimiento y la toma en consideración de los intereses privados singulares y colectivos.»

En este sentido Rodríguez-Arana (2013:21) nos recuerda que es “a ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a quien la administración pública sirve. Al servicio de esa persona concreta el aparato administrativo debe promover las condiciones para que ejerza con la mayor calidad y hondura sus libertades”. También Ramos (2002:103) afirma que *“el libre acceso a la información y la transparencia en la gestión de gobierno redundan en beneficio de la imagen de las instituciones públicas. El derecho a la información pública es un eficiente instrumento para contrarrestar los riesgos de corrupción política y las deficiencias en la gestión de gobierno. [...] Una institución pública, sea el Gobierno de la Nación o cualquier otro órgano administrativo, adquiere una buena imagen ante los ciudadanos cuando aplica y es consciente de:*

- a) El principio de publicidad de sus actos (...)*
- b) La libertad de acceso a la información como requisito de la democracia participativa (...)*
- c) La libertad de información como parte de la libertad de expresión (...)*
- d) La información pública se produce y genera con fondos de los contribuyentes.”*

Por lo tanto tenemos el marco adecuado, una legislación que articula las vías necesarias para llevar a cabo un acercamiento a la ciudadanía y unos cauces de participación que requieren de una comunicación sobre procesos de manera clara y detallada. ¿Por qué entonces parte de la población, y en relación a este estudio, aquellas personas en una situación de mayor vulnerabilidad social tienen la percepción de que esa garantía constitucional no se está cumpliendo? Está existiendo desde hace tiempo una ruptura importante en las relaciones entre la Administración y determinados colectivos, que parte principalmente de un ejercicio inadecuado de las relaciones públicas institucionales y que se concreta en una comunicación ineficaz e ineficiente con estos públicos que, en la mayor parte de los casos no están ni siquiera identificados. Dicha falta de identificación, si bien pudiera afectar de igual manera a todos los públicos, por lo que se refiere a aquellos colectivos considerados en riesgo de exclusión social, es mucho más grave, puesto que favorece una invisibilidad que hace peligrar la identificación de estos y por tanto una adecuada relación con ellos. Existen por tanto, y a pesar de estar legalmente desaconsejado, carencias importantes de cara a hacer llegar a toda la ciudadanía los mensajes que han de guiar cualquier política social. En este sentido Arroyo y Yus (2007:129) afirman que “si concreto debe ser el objetivo, también concreta debe ser la comunicación de ese objetivo a nuestros interlocutores.” Y para su logro han de articularse todas aquellas herramientas, incluidas las comunicativas, que favorezcan dichos objetivos, las vías de desarrollo y el modo de ejecutarlo.

¿Pero qué ocurre si un tipo de público concreto no responde a estos mensajes? ¿Qué ocurre si por sus circunstancias no tienen acceso, no comprenden los mensajes, rechazan cualquier comunicación que intente hacer llegar la Administración? Pues esto es lo que nos planteamos en el estudio. No nos interesa tanto saber acerca de la realidad de esa comunicación (sabemos que existe), ni tampoco sobre la calidad del lenguaje o de las vías de transmisión (funcionan con la inmensa mayoría de la población). Para ello hemos de tener en cuenta las circunstancias psicológicas, educativas y sociales que diferencian a estos públicos de otros y que ya analizamos en el capítulo II.

Por lo que hemos visto hay un interés legal y de facto en las administraciones regional y local por favorecer la inclusión de las personas en riesgo de exclusión en su política de participación, sin embargo éstas no lo están percibiendo. Y como hemos podido apreciar las estrategias de relaciones públicas seguidas por cada una de las instituciones para conocer las necesidades de estos colectivos son completamente distintas:

1.- En el caso de la Junta de Andalucía tenemos un Anteproyecto de Ley de Participación que hace mención al lenguaje administrativo y a cómo éste puede afectar a la información que se transmite. También a la necesidad de que la información sea efectiva y llegue a todas las personas, incluidos los colectivos más vulnerables. Pero ¿ha sido siempre así? La revisión de la legislación vigente ha permitido conocer el interés de la institución pública por facilitar la

participación ciudadana, pero poco, salvo el reconocimiento de su existencia, se habla de aquellas personas que, por uno u otro motivo, no pueden ejercer su ciudadanía. Como hemos visto, sin embargo, el reconocimiento de los derechos de las personas en situación más vulnerable ha sido una labor de relaciones públicas iniciada por la propia Junta de Andalucía, a través de la creación de un espacio de debate sobre la Ley y la recogida de propuestas de asociaciones, agentes sociales, ciudadanos/as con la siguiente estructura, que se puede ver a través de la web del anteproyecto¹⁰:

«Cualquier persona puede opinar, contribuir, revisar y controlar el contenido del texto de la Ley a través de este sitio web de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en su acceso a Ley de Participación Ciudadana. Además existen otras vías para realizar aportaciones y seguimiento del texto, con el propósito de facilitar el intercambio de conocimientos entre la ciudadanía, la sociedad civil organizada y sus instituciones públicas. La información será sistematizada (puesta en orden y resumida) y devuelta al conjunto de la ciudadanía para su reflexión y debate. Las vías previstas para participar en el proceso de recogida de aportaciones son las siguientes:

- *Encuentros Provinciales. Dirigidas a entidades sociales, entidades de voluntariado, grupos ciudadanos no constituidos formalmente (foros, plataformas, etc.) y a la ciudadanía en general, que se realizarán en todas las provincias. En la Agenda de esta Web se publicarán las fechas y lugares de su celebración.*

¹⁰<http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/anteproyecto/leyparticipacionciudadana/comoparticipar.html>

- *Reuniones y/o talleres a iniciativa de organizaciones y plataformas ciudadanas. Invitamos a las organizaciones sociales a realizar un proceso interno de reflexión acerca del contenido y alcance de la Ley. Desde esta Dirección, siempre que sea posible, se prestará apoyo para la realización de talleres o acciones informativas.(se adjuntan convocatorias en Anexo X)*
- *Recepción de Informes/Ponencias a la Ley. Aquellas entidades que quieran participar en el proceso de elaboración de la Ley, tendrán la posibilidad de remitir un informe, que a modo de ponencia, recoja los aspectos y contenidos a tener en cuenta en el proceso de elaboración de la Ley.*
- *Cuestionario. Las personas a título individual, así como los grupos y entidades ciudadanas que así lo deseen, podrán realizar aportaciones a la Ley de Participación a través de un cuestionario.*
- *Documentos de Consulta del Proceso de Elaboración de Ley.*
- *Presentación del proceso.»*

Por tanto, a través de este proceso, que concluyó en 2014 con la aprobación del Anteproyecto, la Junta de Andalucía adoptó la estrategia de construir con el resto de la ciudadanía las normas que debían regir la labor de las instituciones públicas en nuestra comunidad, incluyendo a las corporaciones locales, y que, como hemos observado, ha de estar atenta a que la información y las comunicaciones dirigidas a los colectivos más vulnerables se desarrollen de forma que sea comprensible, por un lado, y que permita una comunicación bidireccional a través de la participación de estos. Así se genera una labor de inclusión mediante los procesos comunicativos que favorecen el cambio social. Hay entonces un reconocimiento de la problemática y una vía de resolución de la

misma a través de la participación de toda la sociedad. Sin embargo, y a pesar del gran avance que supone esta labor de relaciones públicas generada por la Junta de Andalucía, la convocatoria de elecciones y posterior cambio de gobierno de la comunidad en 2015 ha paralizado la aprobación del Proyecto y posterior Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

2.- Por su parte los ayuntamientos de las capitales de provincia andaluces han adoptado una estrategia distinta, cuya consecuencia más inmediata es la de generar un mayor espacio a las entidades sociales que serán las que deban transmitir las problemáticas de estos colectivos específicos y, a su vez, hacer llegar a las personas con las que intervienen los mensajes corporativos. Si revisamos los artículos expuestos de los diferentes reglamentos orgánicos de participación ciudadana de las capitales de provincia andaluzas, veremos cómo principalmente se gestiona dicha participación a través de las entidades sociales, a las cuales se les dota de recursos económicos, formativos y estructurales para permitir que entren dentro de los órganos estables de los ayuntamientos, o generen, mediante las subvenciones con que se les dota, procesos participativos que incluyan a sus usuarios/as o beneficiarios/as. La estructura de las corporaciones locales, a pesar de estar abierta a toda la ciudadanía, suele estar diseñada, dada la burocracia y los procesos de entrada, para que las entidades con mayor conocimiento o que han sido invitadas expresamente, participen, dejando fuera a buena parte de la sociedad. En cualquier caso las entidades sociales, como se podrá ver a raíz de los resultados expuestos en el siguiente capítulo y que se derivan de las encuestas realizadas a diversas organizaciones, han asumido el papel de mediadores entre la administración local y aquellos

colectivos más vulnerables. Por este motivo los ayuntamientos suelen llevar a cabo una labor de comunicación directa con la sociedad civil a la espera de que sean las asociaciones quienes adapten sus mensajes a las personas en riesgo de exclusión social, y que, a su vez, les transmitan las demandas que se formulen.

Después de haber desarrollado durante ocho meses una investigación para la VII Beca “Málaga Participa”, del Ayuntamiento de Málaga, que actualmente está pendiente de publicación, pude extraer algunas conclusiones importantes sobre cómo se está gestionando la participación a través de las áreas y órganos de la corporación, entre las cuales estarían:

«Los cambios sociales, la actual situación económica y la mayor preocupación por la política, está permitiendo que exista una mayor movilización ciudadana y una mayor implicación en los asuntos de la localidad. Esto conlleva que existe una mayor demanda de participación en la deliberación y decisión acerca de la política municipal.»

Esta mayor demanda de participación no se corresponde, en muchos casos, con los mecanismos y procesos previstos normativamente, por lo que se requiere la apertura de nuevas vías de participación, una nueva organización territorial o de los órganos de participación en los distritos y barriadas.

Existen, además, determinados colectivos cuya cultura de participación o sus propias circunstancias sociales y/o económicas les aboca a una situación de exclusión social. El desarrollo actual de políticas sociales y de bienestar no se ajusta a la problemática concreta de estas personas, quedando fuera de la

participación en los procesos de empoderamiento ciudadano. Por este motivo parte de la ciudadanía malagueña no se siente parte de lo público y no lleva a cabo ninguna o casi ninguna acción que permita su desarrollo social o el de su entorno.[...]

Las acciones (del Ayuntamiento) han de contribuir a los procesos de deliberación y decisión, no ser meramente informativas, ya que, en este caso, no se lleva a cabo un desarrollo pleno de la participación desde el punto en que la ciudadanía, ya sea a través de las organizaciones o de manera individual, es una agente pasivo de la política municipal y se consideraría “administrada” en vez de sujeto activo del avance.»

Esta situación es muy cercana en la mayoría de los Ayuntamientos andaluces estudiados para esta tesis, y buena parte de dicha problemática es la gestión de las relaciones públicas por parte de estas corporaciones y el trabajo que se realiza desde esas instituciones por controlar los mensajes y las comunicaciones, elaborando un sistema que es mayoritariamente informativo y no bidireccional. De este modo la participación de las entidades y la ciudadanía se limita muchas veces a conocer los actos de la corporación y no tanto a proponer o resolver sobre cuestiones municipales. El posterior análisis de las encuestas realizadas a las entidades que tienen presencia en esos ayuntamientos así lo confirma.

3.3.- La comunicación social desde las administraciones regional y local en Andalucía.

La comunicación desde el aspecto social ha sido definida por Smith (1995:33) como un «proceso a través del cual un conjunto de significados que han tomado cuerpo en un mensaje es trasladado a una o varias personas de tal manera que el significado percibido sea equivalente a lo que los iniciadores del mensaje intentaron». Pero ello no implica únicamente que haya que atender al simple traslado de información, sino que la finalidad, tal y como considera Berlo (1960), de la comunicación es ser un agente que afecta. Más aún si hablamos de un colectivo de las características que poseen las personas en riesgo de exclusión social debido a que, para ellas, la información es un elemento integrador, es una herramienta que permite participar socialmente y mantener la dignidad de la ciudadanía. La idea fundamental que ha de trascender a la comunicación desde la perspectiva social es la expuesta por Kreps (1990:11) «la gente coordina actividades unos con otros para alcanzar sus objetivos, y en último término la supervivencia y la prosperidad es la principal actividad de la organización, que está basada en la cooperación. La cooperación no siempre se logra fácilmente. Hay que persuadir a la gente para que coopere, y la comunicación es una herramienta que ayuda a obtenerla. A través de la comunicación, la gente recoge información de otros y se la proporciona a otros. La información puede determinar el que la gente coopere».

Joseph Pulitzer¹¹ afirmó en relación a la comunicación: «Ponédsele delante: *brevemente*, para que lo lean; *claramente*, para que puedan apreciarlo; *vívidamente*, para que lo recuerden, y por encima de todo, *con precisión*, para

¹¹ Citado por BLACK (2004:52).

que puedan guiarse con su luz». Por este motivo analizamos aquí el modo en que la Administración se relaciona con un público concreto, y cuyas necesidades pueden o no ser conocidas, pero que exige una actuación dentro de un concepto de Estado que no puede permanecer ajeno a su realidad. Para que se produzca la comunicación necesaria, para que las instituciones logren llegar a ese público, o, tal y como expresaba Bernays (1955), tenga éxito, han de darse los siguientes factores:

- un análisis previo de la identidad y motivación del emisor;
- investigar la relación existente entre el emisor y el receptor;
- capacidad de identificar a los receptores prioritarios;
- conocimiento de la composición y necesidades de la audiencia objetivo;
- conocimiento de los procesos de comunicación y de cómo pueden modificar las actitudes;
- creación de mensajes que atraigan a la audiencia;
- identificación de los canales de comunicación adecuados.

Siguiendo el Informe FOESSA¹² (1966) «no basta con poseer la más extensa “fotografía” de la realidad en que actuamos. Es necesario profundizar en la dinámica misma de esa realidad y en sus causas y efectos sociales y psicosociales más radicales». En esta investigación estamos presentando una parte de la sociedad que no posee las mismas oportunidades, redes, ni canales que puedan darse en otros espacios o con la mayor parte de la ciudadanía. Para ello habrá que tener en cuenta muchos de los factores presentados y añadir

¹² | Informe Sociológico sobre la realidad social de España. Fundación FOESSA. 1966.

aquellos que nos permitan componer esa fotografía con el mayor reflejo de la realidad.

Según la encuesta del CIS de marzo de 2007, al respecto, las principales críticas del público en general a la hora de acceder a los servicios administrativos eran:

Tabla nº 3: Críticas de las personas usuarias de los servicios administrativos

Falta de contestación o lentitud en resolver los trámites	65%
Excesiva burocracia, papeleo, excesos de requisitos	62%
Colas y tardanzas	31%
Falta de amabilidad o interés de los funcionarios	29%
Lenguaje poco claro	24%
Malos horarios	12%
Dificultad para saber el organismo competente	11%
Falta de conocimiento de los Funcionarios	10%

Fuente: CIS. Marzo 2007

Como podemos observar buena parte de las críticas que se elevan desde la ciudadanía a la administración tienen que ver con aspectos vinculados a la comunicación sobre los procesos o directamente relacionadas con la labor de Relaciones Públicas de la Administración. Y todos ellos además afectan, de manera importante, a los procesos administrativos y de participación, por lo que la solución a estos problemas va a favorecer la mejora de las relaciones públicas entre administraciones y sociedad.

La comunicación en éste ámbito no es sólo una forma de transmisión de información sino una vía de cohesión y por tanto, a medio o largo plazo, una herramienta para el cambio social. De este modo, en cuanto a que se produce una afectación, una vinculación que parte del desarrollo de unas políticas de integración, esta comunicación debe producirse de manera adecuada para lograr los fines propuestos. La función comunicativa puede concebirse como un instrumento de gestión estratégica de las organizaciones, orientado a favorecer que sus integrantes contribuyan a la consolidación de una imagen o unos objetivos inicialmente propuestos, “se conseguiría así una sinergia, cristalizada en forma de energía compartida y de sentido único, que rompería inercias repetitivas, facilitando la flexibilidad de los modos de conducta y de pensamiento del capital humano, de tal forma que estarían plenamente integrados con los objetivos y valores organizacionales, es decir, inmersos en una dimensión plenamente estratégica” (Ciamberlani, 1999:20)

La importancia de la comunicación en la sociedad actual es fundamental ya que es un elemento de transmisión de información, signos y símbolos de forma que, como indica DeFleur (1993:7) «no es una exageración decir que la comunicación es el corazón de la existencia humana... Desde la segunda mitad del siglo XX estamos inmersos en lo que puede llamarse la Sociedad de la Información, en la que pasamos más tiempo y energía manipulando símbolos que fabricando cosas». Y sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales hay un creciente interés por la comunicación como disciplina, generando una gran preocupación teórica, acompañada del crecimiento de la práctica profesional

comunicativa, tal y como Almansa y Castillo (2005) nos han expuesto en sus estudios vinculados al ámbito organizacional.

Según Lucas (1997), en nuestra sociedad actual hemos vivido una gran expansión de la comunicación que pasa de ser algo personal a otra forma donde predominan los aspectos mediados o colectivos, para lo cual nos establece una clasificación del proceso de modernización social que pasa por tres tendencias:

Tabla nº 4: Tipos de tendencias según la sociedad

	Sociedad tradicional	Sociedad industrial	Sociedad de la información
Organización			
Ámbito	Local	Nacional	Internacional
Forma	Familiar	Fábrica / Empresa	Organización
Comunicación			
Tipo	Personal	Mediada / Colectiva	Global
En la Tarea	Poca	Descendente	Total
Participación			
Gobierno	Autocrático	Consultivo	Democrático
Tipología	Afectiva	Burocrático	Desregulada

Fuente: Lucas (1997:31)

Los cambios sucedidos en los últimos años, el avance en las comunicaciones, el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, han incrementado formas novedosas de participación que permiten un mayor desarrollo democrático y una nueva construcción de la ciudadanía, en cuanto a que su reconocimiento ha facilitado el cambio legislativo que hemos señalado en capítulos anteriores. Estos cambios incluso han afectado de manera significativa a cómo debe la administración construir sus mensajes para lograr el objetivo de favorecer la construcción democrática. Sin embargo ha sido a raíz

de la actual crisis económica y de los movimientos sociales que están marcando la política a todos los niveles los que han generado una preocupación sobre cómo se relaciona la administración estatal, regional o local con sus públicos, además de cómo ha de transmitir sus mensajes y recibir a su vez la respuesta de éstos. Por tanto estamos viviendo ese proceso de construcción de un nuevo impulso de la comunicación a nivel institucional y un mayor desarrollo de las relaciones públicas a nivel de las administraciones. Pero también hemos visto que ese proceso es lento y que los gobiernos a nivel estatal, autonómico y local están tratando de encontrar fórmulas que aún no han sido implantadas. Por tanto seguimos con un sistema tradicional cuyos resultados estamos evaluando en este estudio. Señala Criado (2009:5) que,

“Cualquier organización pública gestiona información y comunica con su entorno. Por un lado, las administraciones públicas cuentan con millones de datos de los ciudadanos que, una vez contextualizados adecuadamente según criterios específicos, se convierten en información fundamental para llevar a cabo sus actividades. [...] Por otro lado, cualquier organización necesita prestar atención al mundo exterior, ya que en el contexto se encuentran las oportunidades y las amenazas. Esto resulta especialmente cierto en las administraciones públicas, ya que éstas se hallan singularmente expuestas e influidas por lo que sucede en el ámbito privado o la sociedad en su conjunto, esto es, las políticas y servicios públicos son cada vez más visibles y pertenecen a todos los ciudadanos, y no sólo a sus inmediatos destinatarios, lo que tiene un impacto directo en cómo se entiende (y gestiona) la comunicación con la sociedad.”

El mismo autor, dentro de su manual de formación sobre Gerencia Pública, publicado por la Escuela de Administración Regional de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Castilla León, escribe unos párrafos muy interesantes a la hora de comprender cómo las administraciones entienden la comunicación con los públicos:

«La atención que reciben los ciudadanos se ha convertido en una cuestión clave para las administraciones públicas. Desde el sector público se han puesto en funcionamiento diferentes estrategias de mejora de la provisión de información y la prestación de servicios públicos durante los últimos años, de manera que las administraciones públicas han tendido a adecuar sus estructuras organizativas y mejorar las herramientas de gestión a su alcance para estar cada vez más cerca de tales demandas. Entre todos esos nuevos medios para situarse a la altura de las exigencias crecientes de la ciudadanía se encuentra el desarrollo de la atención ciudadana como una nueva área funcional de la gestión en las organizaciones públicas, que cuenta con un claro componente político, en tanto que supone un exponente de su compromiso con la ciudadanía a través de la provisión de más y mejor información pública, con mayor transparencia y potencial de participación ciudadana.

La atención ciudadana supone de forma específica desplegar una estrategia doble que consiste, primero, en plantear un acercamiento para, después, orientarse de manera específica a los protagonistas de la actividad administrativa: los ciudadanos. Por un lado, acercarse al ciudadano es trabajar desde planteamientos iniciales en los que la actividad de las administraciones públicas se limita a dar a conocer sus servicios para que sean identificados por la

ciudadanía, es decir, se trata de un esquema típico de organizaciones que están en una fase inicial o de transición en su desarrollo organizativo, en las que los servicios son poco o mal conocidos y utilizados y cuyo modelo de referencia es un ciudadano como usuario pasivo. Por otro lado, orientarse al ciudadano se refiere a complementar la información o publicidad de los servicios públicos con una verdadera gestión de los procesos de comunicación con los ciudadanos de una manera global. Aquí encontramos el esquema típico de una administración pública que está en una fase evolucionada de desarrollo organizativo, en la que existe un conocimiento profundo de los servicios al generalizarse su uso y cuyo modelo es un tipo de ciudadano que tiene capacidad de decisión y participación en la producción y prestación de servicios públicos. Los dos tipos de planteamientos en torno a la atención ciudadana no son excluyentes. El acercamiento y la orientación son etapas que a veces se solapan y por las que pasan las administraciones públicas en un camino hacia el objetivo de lograr una mejora de la comunicación con la ciudadanía.» (Criado, 2009: 6-7)

La comunicación de las administraciones públicas y en concreto las que estamos estudiando, Junta de Andalucía y Ayuntamientos de capitales de provincia en la Comunidad, se lleva a cabo de forma multidimensional, contemplándose: la comunicación presencial, la publicidad, la comunicación de actos administrativos (vía correo ordinario, telefónica o mediante publicación en boletines, tablones o periódicos), así como la comunicación telemática. Con independencia de cuál sea la vía más favorable para las comunicaciones con los colectivos vulnerables, cuya eficacia tendremos la oportunidad de evaluar, las administraciones tratan de gestionar la que les resulte más eficiente con

independencia de cómo lleguen a los/as receptores/as y siendo el aspecto menos relevante la calidad de los mensajes que se transmitan.

En cualquier caso es muy relevante conocer cómo se desarrolla cada una de estas comunicaciones para así poder determinar su naturaleza, sus elementos más relevantes y las consecuencias de una u otra. El día 17 de octubre de 2015, se celebró como cada año el Día Internacional por la Erradicación de la Pobreza, y con ese motivo la Red Española contra la Pobreza (EAPN-Andalucía), presentó un breve reportaje¹³ sobre la situación de las personas en riesgo de exclusión económica en el que diversas autoridades hablaban precisamente de los procesos de mejora de éstas y de cómo debe involucrarse la administración desde la perspectiva de la comunicación. A continuación transcribimos alguna de las declaraciones que se vertían, indicando antes quién las hizo:

Javier Urra (Psicólogo Forense y Ex defensor del Menor en Madrid)¹⁴
“Para conseguir una sociedad más justa es necesario el concurso de todos” “Hay un tema en este país que a mí me llama mucho la atención: cuando alguien quiere hacer un aeropuerto o un puerto llama a los mejores ingenieros. Cuando alguien quiere trabajar con esto que es el presente y el futuro que son los niños, esto se lo paso a una consejería, la consejería llega a un convenio con una ong, la ong se subroga en otros profesionales, que está bien porque son buenos profesionales en general, pero normalmente se dota poco económicamente, garantizas poco a los

¹³ Ver enlace al vídeo del reportaje en https://www.youtube.com/watch?v=qUJSIVkw_oI

¹⁴ Ver enlace al vídeo del reportaje en https://www.youtube.com/watch?v=qUJSIVkw_oI - Min. 3:47

profesionales y muchas veces tienes a la gente colgada de una brocha porque no sabes si tienes dos años o cuatro para un programa que has implementado sin un seguimiento. Eso lo que quieres decir es que no lo consideras prioritario.”

D^a. Teresa Medina. Jefa de Servicio de Barriadas. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales¹⁵: *“Son muchos los esfuerzos que se están haciendo. Son muchas las medidas que se están poniendo en funcionamiento, pero es verdad que, desgraciadamente, en la mayoría de los casos, siempre tenemos la sensación de que la Administración llega un poquito más tarde de lo que sería necesario. [...] Tengo la sensación de que la Administración no sabe comunicar, no sabe llegar. Los mensajes que mandamos no son los que nos gustaría que se recibiesen. ¿Cómo no nos vamos a tener esa sensibilidad? ¿Cómo no nos vamos a esforzar más? ¿Cómo no vamos a intentar pues revisar más expedientes, intentar resolver más? Sería inhumano pensar que desde la administración no hacemos eso, pero eso no sale, eso no se comunica y eso creo que es un gran fallo.”*

Como podemos observar existen dudas en las propias administraciones acerca de cómo se gestionan los procesos de comunicación. Por ello es importante que revisemos las diferentes vías que hemos anunciado con anterioridad y promovidas por las instituciones públicas al amparo de la legislación con el objetivo de llegar a todos/as los/as administrados/as, y que suponen, no sólo una forma de trasladar mensajes que puedan favorecer el conocimiento de las actuaciones que las entidades públicas puedan desarrollar,

¹⁵ Ver enlace al vídeo del reportaje en https://www.youtube.com/watch?v=qUJSIVkw_oI - Min 7:56

sino también una forma de conocer las necesidades y la realidad de la población cuya satisfacción es la principal exigencia que aquellas tienen, a la vez que un objetivo para el funcionamiento adecuado de los servicios que prestan. A lo largo de las últimas décadas, como ya estudiamos, las diferentes formas de comunicación han sufrido pocas variaciones dado el tradicional sistema de transmisión y recepción de información de que hacen uso las administraciones. Sin embargo la democratización de la política y los modernos sistemas constitucionales han ido exigiendo cambios legislativos para llegar al máximo número de personas, tratando de facilitar procesos por medio de las tecnologías de la información y la comunicación que abra el acceso a las instituciones públicas eliminando un gran número de barreras físicas y de conocimiento. Aun así, como comprobaremos, queda bastante por avanzar debido a sus características propias como organizaciones asimétricas.

Por tanto exponemos en las próximas páginas una relación de las vías de comunicación que las administraciones en general, y por tanto la Junta de Andalucía y los ayuntamientos emplean en sus procesos comunicativos:

1.- Atención presencial.

Nos indica Criado (2009:6) que *“la atención presencial es la que se ofrece directamente a las personas que se presentan en la oficina física dispuesta al efecto para la obtención de cualquier tipo de trámite y/o gestión administrativa. Los edificios que albergan oficinas de atención presencial de los SAC (Servicios de Atención Ciudadana) deben facilitar al máximo su acceso, en términos de ubicación y eliminación de barreras arquitectónicas, disponer de un espacio*

suficientemente amplio para llevar a cabo el contacto directo con el público, así como los recursos materiales y humanos adecuados para la gestión del proceso de comunicación y tramitación de las demandas. Aquí, la administración autonómica ha planteado las denominadas Oficinas de Información y Registro (OIR), donde se pueden registrar documentos o pedir información sobre cualquier asunto relacionado con la Administración Regional.” Hemos de aclarar que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92, de 26 de noviembre), establece en su artículo 38 que los documentos que presente la ciudadanía podrán ser registrados en cualquier organismo estatal, autonómico o local, con la obligación de trasladarlo al correspondiente órgano. Por tanto, tanto a nivel presencial como de recepción de documentos la administración ha de estar abierta a toda la ciudadanía y proporcionar la información necesaria a la persona interesada para facilitar el acercamiento al órgano adecuado. Es quizás la vía más cercana a la persona usuaria de la atención administrativa en cuanto a que, a través del contacto con el personal de la Administración, se genera una interacción a través de la cual, no sólo se prestan servicios y se proporciona información, sino que también se pueden conocer las particularidades que surgen de cada caso. Es por ello que en su Manual, Criado (2009:7) nos habla de la importancia de esta vía de comunicación dado que “el personal dedicado a la nueva función de atención ciudadana debe ser capaz de interactuar con las personas que se acercan a las administraciones públicas. Así lo manifiestan los ciudadanos y ciudadanas cuando se les pregunta por los atributos que más valoran en la atención: aparecen factores como los tiempos de espera, la accesibilidad, la comodidad, etc., que si bien se encuentran entre los factores de

calidad más valorados del servicio que se les presta, destacan menos que otros como las actitudes y aptitudes tipo de los empleados públicos, al valorarse especialmente el trato, la empatía, la seguridad, etc. Estos valores del personal de primer contacto son decisivos porque los ciudadanos los extrapolan a menudo a toda la organización en su conjunto.”

Como hemos podido ver la atención presencia favorece esa interacción expuesta por Criado, sin embargo presenta a su vez grandes dificultades:

- es una atención proporcionada por personas.
- Existe una gran dispersión en nuestro país de órganos administrativos.
- La atención proporcionada suele basarse en patrones y protocolos generales determinados por la propia Administración.

Como veremos más adelante en la exposición sobre las dificultades que se encuentran los colectivos vulnerables y que las organizaciones sociales exponen, las mencionadas dificultades suelen darse de manera conjunta. Por un lado tenemos una serie de instituciones públicas en cada municipio con diferentes sedes, en diferentes lugares, unas veces cercanas entre sí, en ocasiones incluso en el mismo edificio, pero la mayoría de los casos con oficinas lejanas incluso en distritos distintos. Quizás las administraciones que muestran una mayor cercanía son los ayuntamientos, cuyas Juntas de Distrito o las delegaciones de servicios sociales pretenden estar ubicadas en puntos estratégicos que favorezcan el acercamiento. Sin embargo a la hora de encontrar otras oficinas propias de los ayuntamientos para gestiones que no se puedan desarrollar en las Juntas de

Distrito, la localización suele ser más difícil, con kilómetros de distancia entre unas y otras según hemos podido observar en los mapas de situación expuestos en las webs corporativas. Esta circunstancia que para la ciudadanía en general puede suponer una gran dificultad, en los casos de personas en situación de mayor vulnerabilidad, puede ocasionar gastos de tiempo y dinero que pueden desincentivar la participación en estos espacios públicos.

Por otro lado tenemos la complejidad de la atención por parte de un personal que, si bien en la mayoría de los casos tiene la formación y las habilidades comunicativas para dar respuesta a las y los usuarios de los servicios públicos, en otras ocasiones no posee los conocimientos adecuados o carece de dichas habilidades, de modo que suelen darse situaciones en las que la comunicación es difícil o genera un sentimiento de ineficacia, ineficiencia y/o falta de interés en la atención. Esto provoca que en muchas ocasiones los administrados se pronuncien en torno a que una buena atención va a depender de la persona que lo atienda, de su interés por dar respuesta y la capacidad que tenga de dar esa respuesta. En el caso de las personas que poseen las habilidades expuestas acerca de colectivos en riesgo de exclusión social, que además de carencias formativas pueden presentar poca tolerancia a la frustración, poca paciencia y un sentimiento de rechazo, suele darse una falta de entendimiento sobre las motivaciones y la colaboración mutua para la resolución de una problemática vinculada a actos administrativos. En el cuadrante sobre los principales problemas que el público achacaba a los organismos públicos, basado en las encuesta de CIS de marzo de 2007, la falta de amabilidad y capacidad de respuesta era indicado por el 29% de los/as encuestados/as. El 65% consideraba

que la excesiva lentitud, cuestión derivada también del estudio individualizado de casos era el mayor de los problemas. Por tanto buena parte del público en general, pero sobre todo una gran parte de las personas en riesgo de exclusión, como veremos en el siguiente capítulo, consideran que el trato recibido por el público de las administraciones en general no es bueno.

Por otro lado los protocolos y procedimientos administrativos ocasionan en muchas ocasiones situaciones que dificultan una comunicación aceptable entre la administración y sus públicos. Entendamos que los procedimientos administrativos están ordenados y legislados para generar igualdad de oportunidades y garantizar la defensa de los intereses propios y ajenos ante un acto de un organismo público. Entendamos también que este desarrollo favorece además la participación en cuanto se conocen las normas básicas de funcionamiento de la administración y se evita así la discrecionalidad de las actuaciones. Sin embargo estamos hablando de normas generales que no tienen por qué, aunque pueden ser conocidas por el público. En otros casos se dan regulaciones específicas que exigen un mayor conocimiento y para las cuales la propia administración no suele dar una información adecuada. Sirva como ejemplo la variada cantidad de actos para los cuales el silencio administrativo puede ser positivo o negativo, generando dudas en cuanto a cómo interpretarlo cuando, por lo común, la administración suele ser lenta en las respuestas. Se dan otros casos en los que el funcionamiento de un determinado organismo de atención presencial se rige por instrucciones o circulares que no tienen un apoyo legal que lo sustente. Un ejemplo pueden ser las actuaciones que se dan en las oficinas SAE/SEPE de Andalucía en las que se dan casos ya expuestos y

denunciados por las entidades sociales. Por un lado para poder ser atendido en cualquiera de las oficinas hay que pedir cita previa vía telefónica con un número de teléfono de numeración especial (902) o vía telemática, sin que, bajo ningún concepto se pueda pedir en la misma oficina de manera presencial o de otra forma. Para muchas de las personas usuarias de los servicios de estas oficinas el acceso a cualquiera de esas vías de solicitud de citas les supone un coste adicional que puede ser difícil o imposible de sufragar (coste de llamadas, no disposición de medios informáticos), suponiendo la pérdida de oportunidades o el tener que depender de que se les preste el servicio desde alguna entidad social. Es cierto que en los últimos años se han habilitado puestos informáticos en las oficinas para que las personas puedan hacer uso de ellos, pero dependen por un lado de la gran demanda existente de estos equipos, y por otro de unos mínimos conocimientos informáticos de los que no siempre el público general y menos las personas en riesgo de exclusión tienen. Insistimos en que este funcionamiento ha sido denunciado por las entidades sociales en diversos foros y plataformas ante la Administración andaluza y estatal.

Otro caso es el de la emisión de certificados por parte del Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE, antiguo INEM), sito en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, y que, desde marzo del año 2015 ha dejado de hacerse de manera presencial. Por tanto cualquier persona usuaria del SEPE o SAE que requiera, por el motivo que sea, de un certificado sobre las prestaciones que está percibiendo, sobre las cantidades percibidas o sobre que no se está percibiendo ningún subsidio o prestación, no podrá hacerlo de manera presencial ante la

administración sino que, en todo caso, ésta le proporcionará unas claves para su obtención vía telemática.

EL SAE INFORMA

¡Tus trámites con Cita Previa!

A partir del próximo día **12 de marzo de 2015** le atenderemos exclusivamente a través de:


Atención personalizada

Sin esperas, sin colas...

...y sin demoras

Cita Previa

Teléfonos: **902 10 05 06** o **955 62 56 95**
Web: **www.citaempleo.es**

 Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO

Como hemos indicado esto choca nuevamente con el derecho a la igualdad de oportunidades, pero además choca con el derecho a una buena administración, en el sentido de que, tal y como indicamos en su capítulo, los organismos públicos tienen la obligación de proporcionar la información que el interesado les requiera

sobre expedientes de su interés, de forma que se les asegure el acceso a la misma. Por tanto denegarles el certificado y proporcionarles una clave para acceso personal presupone que la persona va a tener la capacidad de conseguir el certificado por sus propios medios y que no existen desigualdades evidentes. Éste hecho también ha sido expuesto y denunciado por organizaciones del tercer sector, estando a la espera de que la Administración se pronuncie al respecto.

Nos recuerda Criado (2009:7) también que la posibilidad de atención telefónica es parte de la atención personalizada, para lo cual aclara que *“suele implicar la existencia de un número telefónico dedicado de manera exclusiva a canalizar todas las llamadas de solicitud de información sobre cualquier aspecto del funcionamiento de la administración, así como de los servicios que presta.[...] En el caso de la atención telefónica, al igual que en el caso de la presencial, resultan decisivos los recursos materiales disponibles, pero sobre todo el capital humano con el que se cuenta, dado que este tipo de personal de contacto directo es la proyección de la imagen de la administración ante el ciudadano. Así mismo, otra cuestión clave consiste en la determinación de los horarios de apertura y atención al público, los tiempos de espera asumidos, etc.”* Por tanto la forma de atención, los protocolos, los medios empleados son fundamentales, y en este tipo de atención conocemos que se ha pasado a gestionar muchos de los procesos a través de centralitas de atención mecanizada, que en muchas ocasiones exigen un conocimiento claro del procedimiento que se quiere iniciar porque, de lo contrario, pueden generar minutos y minutos de pasos entre diferentes opciones que generen confusión y sentimiento de impotencia al no poder acceder a la deseada. Ésta situación lleva a que buena parte de las

demandas de servicios que realizan las personas en situación de riesgo de exclusión social a las ongs suelen ser, precisamente, ayuda en la gestión de llamadas, peticiones de citas, contacto para conocer el estado de expedientes, o acceso a medios telemáticos para realizar trámites a través de la e-administración. En el capítulo siguiente podremos confirmarlo a través de los resultados de las encuestas realizadas a entidades sociales y las personas participantes en el estudio.

Si bien la atención presencial es la que más uso tiene en los actos administrativos y su funcionamiento ha de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los y las usuarias de los servicios públicos, se producen una importante serie de carencias que pueden vulnerar esos derechos. En este sentido tanto la administración regional como la local han de llevar a cabo una revisión de sus actuaciones y formas de comunicación para saber adaptarlas al administrado/a atendiendo a sus circunstancias y capacidades, lo cual no siempre se da.

2.- Comunicación de actos administrativos

Como sabemos por el artículo 103 de la Constitución Española “la Administración sirve con objetividad a los intereses generales”, por tanto este es objetivo y la finalidad de los actos administrativos que según la legislación española (art. 57 y ss. de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) habrán de producirse por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. En los casos en que los órganos administrativos

ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

La legislación nos dice que, para los actos administrativos, la principal vía de comunicación es por escrito y, en concreto, los medios que se utilizan, según la legislación vigente, es la notificación mediante carta, de forma que se acredite fehacientemente su recepción. También queda, como alternativa en el caso de que no sea posible este tipo de comunicación o por su carácter sea exigible, la publicación en boletines oficiales, tablones de anuncios e incluso la publicación en prensa, de manera que se “facilite” el acceso de la persona o personas interesadas a la información. Sin embargo estos medios conllevan un texto que indique la persona o entidad interesada, el organismo competente, la exposición de los hechos, legislación aplicable y resolución, todo ello acompañado de referencias a expedientes, en algunos casos a sentencias o normativa de distintos órganos, y, al final, la resolución y vías de recurso. La idea es garantizar que se posee toda la información relativa al expediente y susceptible de favorecer el

entendimiento de las causas, motivaciones y resolución, así como garantizar el derecho de defensa y revisión por parte de la Administración.

Nos enfrentamos nuevamente a dificultades importantes en el terreno de la comunicación, porque, por un lado, las vías expuestas no garantizan que la información llegue al receptor en muchos casos puesto que, en aquellos casos en que la recepción es directamente en domicilio, no existen garantías de que vayan a ser recibidas por la persona interesada. Y por supuesto en cuanto a la publicación de los textos en boletines oficiales, en prensa o tablones, el acceso a este tipo de servicios por parte de la mayor parte de la ciudadanía es prácticamente nulo, debido a que no son documentos a los que se pueda acceder con facilidad y a que, salvo que exista un conocimiento previo de que algo de interés va a salir publicado, no se hace un seguimiento continuado de estos canales de comunicación. Por otro lado, existen también dificultades a través del propio lenguaje administrativo, ya que los textos utilizados generan graves problemas de comprensión que exigen la intervención de personal técnico o profesionales que trasladen a la persona interesada el contenido del texto, o como muchas de esas personas expresan, les “traduzcan” las resoluciones.

A continuación les exponemos un caso presentado como ejemplo sobre la complejidad de los procesos administrativos en el libro “El derecho de la ciudadanía a una buena administración” de la Oficina del Defensor del Ciudadano de Málaga (2009) y que fue transcrito de una queja presentada en el Anuario 2007 del Defensor del Pueblo Andaluz:

Durante este año hemos finalizado la tramitación de la queja 06/3801, que se inició a instancia de parte para esclarecer los motivos por los que el Registro de la Delegación Provincial de la Consejería de Justicia y Administración Pública había desatendido la petición del interesado para que, en ejercicio de los derechos recogidos en los artículos 35, c) y 38.5 de la Ley 30/92, reguladora del Procedimiento Administrativo Común, se le sellaran las copias de los documentos originales que estaba presentando, los cuales iban dirigidos a un órgano administrativo dependiente de la Junta de Castilla y León, para su tramitación en el correspondiente procedimiento.

En respuesta a nuestra petición de informe, la Delegación Provincial comunicó que la petición había sido desestimada en aplicación a lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 204/95, de 29 de agosto, en el que se establece que solo se facilitarán tales copias a que los documentos que se presenten para ser tramitados en el órgano del cual dependa el Registro.

Se afirmaba en el informe – como ya hiciera el Sr. Delegado Provincial en respuesta enviada al interesado el 26 de octubre de 2006 – que esa Delegación no estaba obligada a estampar en las copias de los originales enviados a otras Administraciones Públicas, los datos recogidos en el artículo 7.2 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, cuyo ámbito de aplicación es la Administración General del Estado. Finalizaba indicando que esa Delegación Provincial sólo utilizaba los sellos normalizados en la Orden de la Consejería de Gobernación de 1 de diciembre de 1995.[...]

Entendimos que por parte de ese Organismo Público se le había impedido el ejercicio de un derecho básico en el desarrollo de sus relaciones con la Administración pública, y ello en base a las siguientes consideraciones.

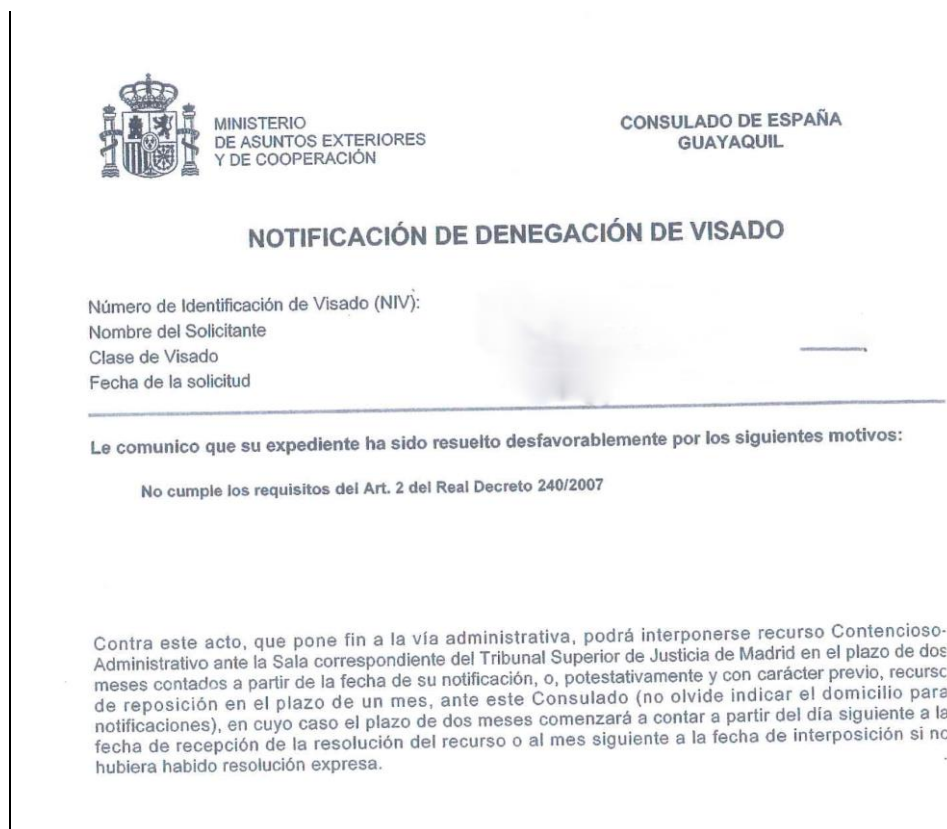
En primer lugar, porque esa Delegación Provincial no había dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38.5 de la Ley 30/92 en la redacción dada por Ley 4/99 de 13 de enero, en el que se dispone que para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35.c) de esta ley a los ciudadanos, estos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento se entregará al ciudadano copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original. En este sentido se expresa la Instrucción dirigida a las Secretarías Generales Técnicas, Secretarías Generales y Delegaciones Provinciales del Gobierno para su conocimiento y aplicación. La mencionada Instrucción expresa, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«Sin perjuicio de la precisa modificación de dicho artículo 23, las funciones antes referidas habrán de ser realizadas no solo por los registros de los órganos administrativos a que se dirijan las solicitudes, escritos y comunicaciones sino por cualquier registro de la Administración de la Junta de Andalucía y ello en cumplimiento de una norma legal básica.

Se advierte por otro lado que el referido artículo 38.5 dispone que, salvo en los supuestos en que el documento original que se presenta en los citados Registro Administrativos deba obrar en el procedimiento, de acompañarse en solicitudes, escritos y comunicaciones copias de los mismos, éstas debidamente cotejadas son las que se remitirán al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano» [...]

En el caso expuesto estamos ante una situación administrativa en la que el exceso de información y las referencias a diversas normativas, han llegado a tener que ser reguladas, además por Instrucciones internas que no han de ser

conocidas por el público. Esto llega a confundir y producir un sentimiento de indefensión en cuanto a que, de entrada, se ha vulnerado un derecho y por otro lado la justificación de esa vulneración se articula en base a una reglamentación dispar y con uso de instrucciones internas, lo cual va en contra de los principios jurídicos básicos. Si bien en este caso, como decimos, existe un exceso de información que puede producir confusión en el mensaje, en el caso que presentamos a continuación se da justamente lo contrario, es decir, la Administración ampara la denegación de un visado mencionando el artículo legal sin explicación alguna, ni razonamiento sobre por qué o en qué condiciones ha adoptado la decisión.



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

CONSULADO DE ESPAÑA GUAYAQUIL

NOTIFICACIÓN DE DENEGACIÓN DE VISADO

Número de Identificación de Visado (NIV):
Nombre del Solicitante
Clase de Visado
Fecha de la solicitud

Le comunico que su expediente ha sido resuelto desfavorablemente por los siguientes motivos:

No cumple los requisitos del Art. 2 del Real Decreto 240/2007

Contra este acto, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el plazo de dos meses contados a partir de la fecha de su notificación, o, potestativamente y con carácter previo, recurso de reposición en el plazo de un mes, ante este Consulado (no olvide indicar el domicilio para notificaciones), en cuyo caso el plazo de dos meses comenzará a contar a partir del día siguiente a la fecha de recepción de la resolución del recurso o al mes siguiente a la fecha de interposición si no hubiera habido resolución expresa.

En cualquier caso, parece que empieza a existir una voluntad por parte de algunos órganos que retoman el derecho de defensa como un principio

fundamental, y obligan a las instituciones públicas a asegurar la comprensión del lenguaje y los actos administrativos como paso previo a un proceso justo. Entiéndase en este sentido el mencionado Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana, o recientemente, esta Sentencia de la Audiencia de Tarragona, que ha sido retomada en los foros sobre derecho:

Sentencia Audiencia Provincial de Tarragona (Sección 4ª) de 20 de marzo de 2015.

HECHOS: Persona con enfermedad mental, citada a juicio, no comparece.

CONCLUSIÓN: El juicio es nulo porque el Tribunal entiende que el Juzgado sólo envió una citación a la persona acusada. El Juzgado tenía constancia de la existencia de la enfermedad mental, pero no adoptó ninguna otra medida para asegurar que la persona entendía el contenido y obligación que le imponía la citación así como las consecuencias de su incumplimiento:

"si bien la notificación personal puede revelar, prima facie, el conocimiento efectivo de la citación a juicio sin embargo cuando constan indicios de que la persona acusada pueda sufrir trastornos mentales que limiten su capacidad se hace exigible que los órganos judiciales desarrollen las diligencias complementarias necesarias para despejar cualquier duda al respecto".

En este caso, como se ve, se decreta la nulidad de un juicio porque la persona imputada, con grave enfermedad mental, no compareció ante el Juzgado, sin que éste adoptara ninguna medida para asegurar que dicha persona entendiera el contenido de la citación y las consecuencias de incumplimiento. De este modo, se da por sentado que ante las circunstancias que impidan el entendimiento de un acto administrativo, las instituciones públicas deben asegurar su comprensión para evitar perjuicios al administrado. Con esto se da un avance importante en la problemática que exponemos, si bien, hasta que no haya una conciencia general en todas las instituciones públicas, y sobre todo en las que estamos investigando, los pasos serán lentos.

3.- Publicidad.

La publicidad institucional ha sido definida por Cortés (2008:10) como “una forma de comunicación de las Administraciones Públicas emitida en cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial”. Por tanto, desde esta perspectiva podemos observar que las instituciones están desarrollando una labor de comunicación desde un espacio a través del cual se promocionan productos y servicios con fines lucrativos. Esto puede contrastar de inicio con el objetivo de servicio al interés general que poseen las instituciones públicas (Martínez y Vizcaíno, 2008), pero estamos ante un uso de canales con mayor acceso al público para dar a conocer servicios y favorecer una labor de relaciones públicas a través del impacto que puedan generar las campañas. El propio Cortés (2011:4) nos aclara que “la publicidad institucional, en sentido más estricto, es aquella comunicación del Estado que se divulga a través de los medios de comunicación en los tiempos y espacios a través de los cuales también se difunde la publicidad comercial, a cambio de un desembolso económico por parte de las administraciones públicas. En la publicidad institucional, para que no sea propaganda, los objetivos y el emisor del mensaje deben reconocerse claramente.” Si bien puede pensarse que la principal diferencia con la publicidad general puede partir de la identificación del emisor, lo cierto es que hay otros elementos importantes para el análisis de entre los que destaca su finalidad. La publicidad es una vía de dar a conocer a la ciudadanía sus acciones, por lo que están fomentando la labor social que es su objeto. Según Cortés (2011:5) “la variante educativo-social de la publicidad institucional es la que está directamente vinculada con la función educativa y

socializadora del aparato del Estado. Este tipo de campañas pretenden propiciar cambios en la manera de entender el mundo de los ciudadanos, introduciendo nuevos valores y argumentos sobre la vida en sociedad. Un ejemplo de este tipo de campañas serían las de igualdad de género (en una sociedad machista) o las de concienciación con el medio ambiente (campañas de este tipo pueden estar a caballo con las informativas si dan a conocer qué hemos de hacer, por ejemplo, con las bombillas de bajo consumo).”

Dentro de las variables de la publicidad institucional podemos encontrar la que realiza una labor informativa sobre iniciativas, planes, resoluciones, trámites o plazos, a través de las cuales se potencian las relaciones con la ciudadanía acercando a espacios a los que tienen mayor acceso, aquellos mensajes que pudieran ser de interés general. En ocasiones puede ocurrir que esta publicidad persiga un objeto menos ético aunque legal como sería tratar de vender con fines de acercar al público las propuestas del partido en el gobierno. Esto estaría en la frontera entre una verdadera publicidad institucional y la comercial, cargando principalmente sobre la primera por el organismo emisor y la financiación pública que lo facilita.

También puede, de manera evidente, existir una publicidad institucional comercial, a través de la cual, por ejemplo, promocionar productos y servicios de distinta índole: letras del Tesoro, espacios culturales, etc. Y evidentemente existiría una publicidad electoral financiada parcialmente con fondos públicos para atraer el voto hacia una determinada fuerza política, dando cumplimiento a

la Ley Electoral General y a la defensa de los principios democráticos reconocidos constitucionalmente.

Alvarado (2003:45) afirmó que “la finalidad en la transmisión de ideas por parte de la publicidad no tiene por qué ser sólo favorable al emisor, sino que puede serlo para los receptores mismos, para el conjunto de la sociedad”. Por ello partimos de que existe en esta publicidad institucional un interés social, dentro de los fines que definen el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Cortés y Pérez (2009) añaden que una publicidad que sea social debe atender al beneficio de la ciudadanía y no el particular. Y este beneficio social debe observar también los principios de economía, eficacia, eficiencia y oportunidad, con unos valores de transparencia y favorecimiento del bien común. El propio Cortés (2011:8) aclara que “la Administración es el primer anunciante en nuestro país (y sin sumarle a los ministerios los gastos en publicidad de comunidades autónomas o municipios) y en consecuencia por volumen económico está más que justificado este tipo de estudios (aunque el dinero que nos gastamos en publicidad institucional pueda ser discutible). En segundo lugar, este es un tipo de comunicación de las Instituciones Públicas, y por tanto es comunicación pública (en el sentido más político de la palabra) sobre la cual los ciudadanos deben conocer y fiscalizar.” Por ello la importancia de ejercer una publicidad responsable que afecte de manera positiva en la sociedad, es decir que los gastos ocasionados sean menores que el fin último de dicha comunicación y se genere un mayor beneficio social.

En el ámbito que estamos tratando a través de esta investigación y según hemos visto en las distintas definiciones que realiza la doctrina, la publicidad que fomente los valores cívicos, la participación social y democrática, la prevención de adicciones o de conductas que afecten al individuo o la sociedad, son ejemplos de buenas prácticas que deben mantenerse puesto que cumplen con los objetivos de la Administración estatal, regional o local.

4.- Comunicación Telemática

Afirma Criado (2009:16) que *“la atención telemática se concentra en torno a las páginas web de las administraciones públicas. El canal telemático es un verdadero complemento al presencial y telefónico que, si bien no es tan masivamente utilizado, tiene una progresión constante en su uso, debiendo ser desarrollado en paralelo a los demás canales. En todo caso, la proliferación de portales web de las administraciones públicas ha sido exponencial durante los últimos años, promoviendo un acusado desplazamiento del ciudadano respecto de su administración de referencia. Un modelo integrado de atención ciudadana, donde interactúan diferentes usuarios, por distintos canales, a través de los cuales se prestan numerosos servicios de una misma organización, ofrece una visión más global de las demandas y de las necesidades ciudadanas, así como de los recursos que son necesarios y que están disponible en la organización, facilitando con ello la toma de decisiones en el rediseño de los servicios y en la concepción de otros nuevos. En concreto, los Servicios de Administración Electrónica también han supuesto un elemento clave a la hora de entender el sistema de atención ciudadana dentro de la Administración Autónoma, de forma que ya se pueden*

tramitar servicios relacionados con diferentes temáticas (diario oficial, declaraciones de patrimonio de los gestores públicos, participación en los procesos de selección, etc.) dentro del portal web autonómico”

La Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, garantiza una serie de derechos de la ciudadanía en su proceso de interacción digital con la Administración Pública. A través de estos derechos se fomenta la interacción con estos entes favoreciendo el conocimiento acerca de su funcionamiento, de los servicios que prestan, y garantizando la posibilidad de comunicar digitalmente todo o parte de los procedimientos administrativos. Por tanto se articulan procedimientos a través de los cuales la ciudadanía pueda llevar a cabo trámites electrónicos que eviten desplazamientos innecesarios y favorezcan la gestión de sus intereses. Dicha ley favorece la apertura de sedes electrónicas a través de las webs de las administraciones de todo el territorio español con los objetivos indicados siendo su naturaleza la siguiente:

Artículo 10 La sede electrónica

1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Almansa (2008:5) considera que las administraciones tienen que cumplir con el objetivo de mantener informada a la ciudadanía, y “al mismo tiempo, las administraciones van a facilitar más la gestión de servicios a los ciudadanos. Y aquí, la e-administración y las nuevas tecnologías en general juegan un papel primordial: ya no hará falta hacer colas para realizar cualquier gestión, sino que lo podremos hacer por medio del website de nuestra administración, ahorrando tiempo y desplazamientos.” El ejercicio de la comunicación telemática implica que la ciudadanía va a tener a su disposición una serie de recursos adaptados y con cierto nivel de seguridad para asegurar las gestiones que se han llevado a cabo y la privacidad de la persona que las lleva a cabo. Sin embargo para que este recurso sea de utilidad ha de facilitarse un acceso lo más sencillo posible de forma que el número de personas usuarias que puedan intervenir a través suya sea amplio. Este hecho contrasta con la realidad social cuyas características físicas, educativas y/o económicas, trae que exista en Andalucía una brecha digital importante, tal y como muestra el siguiente artículo:

Andalucía mantiene la brecha digital

M.BENÍTEZ [ABCDESEVILLA](#) / SEVILLA

Día 07/02/2013 - 16.52h

La Junta presume de avance pero Andalucía, con un 63 por ciento de hogares con acceso a la banda ancha sigue por debajo de la media nacional

La Junta de Andalucía presume de avances en la banda ancha y asegura que ha crecido en un 161 por ciento en los últimos cinco años. Sin embargo, lo que no dice es que los hogares andaluces siguen estando por detrás de la media nacional en cuanto a acceso a banda ancha se refiere.

Así, según la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, el 63,1 por ciento de los hogares andaluces ya accede a la red utilizando la banda ancha. Pero se olvida de otro dato que recoge el Instituto Nacional de Estadística en esa misma tabla: Andalucía está todavía tres puntos por detrás de la media nacional. De hecho, según el INE, el 66,7 por ciento de los hogares nacionales ya tienen banda ancha. Y además en la estadística Andalucía vuelve a salir mal parada entre las diecisiete comunidades autónomas ya que sólo hay otras cuatro que están peor: Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla-León.

Si se miran otros parámetros, Andalucía también está por detrás. De hecho sólo el 65,2 por ciento de las viviendas dispone de acceso a Internet, por debajo del 67,9 por ciento nacional. Incluso está por debajo del número de ordenadores: en Andalucía hay un 73,2 por ciento de viviendas que dispone de ordenador frente a un 73,9 de media nacional.

Pese a esos datos el departamento que dirige Antonio Ávila presume de crecimiento en acceso a internet y asegura que «continúa avanzando hacia los objetivos marcados por la Agenda Digital Europea para el año 2020». Además la Consejería de Economía recuerda que la Junta lleva casi una década trabajando por el impulso de la Sociedad de la Información a través de una red de 756 centros del programa Guadalinfo.

Para conocer qué es la denominada brecha digital, Criado y Barrero (2013:6) aclaran que es “conocida como la diferencia entre las personas que tienen acceso a Internet y las personas que no lo tienen o lo tienen con algunas limitaciones (Cruz-Jesus et al., 2012; Ferro et al., 2008; Hargittai, 2009; Helbig et al., 2009; Warschauer, 2003).” En este sentido insisten estos autores que esta brecha digital se ha asociado desde siempre a unas determinadas características sociodemográficas tales como el género, la educación formal, la clase social, el tamaño de la comunidad o la auto-identificación ideológica/política. Se supone que las personas con mayor formación, y sobre todo quienes tienen educación universitaria hacen mayor uso de Internet y de la e-Administración que otros. La brecha digital existe también cuando se distingue el acceso entre hombres y mujeres, especialmente, en determinados contextos, así como entre grupos viviendo en comunidades más grandes (ciudades) respecto de las áreas rurales, o personas con más ingresos respecto a aquéllos de las clases más populares. Sin embargo todo esto contrasta con la evolución del concepto de brecha digital en los últimos años. Entre aquellos estudios que enmarcan su trabajo están los de Ferro y otros (2011) quienes identifican tres enfoques principales para entender la brecha digital: brecha digital de acceso, brecha digital multi-dimensional y brecha digital multi-perspectiva. El primer tipo (brecha digital de acceso) observa la brecha digital como una simple separación entre “los que tienen” respecto de “los que no tienen” con la atención en el acceso a los equipos informáticos (ordenadores/computadoras) o Internet. El segundo tipo (brecha digital multi-dimensional) percibe este fenómeno a través de un complejo grupo de factores endógenos y exógenos implicando grupos específicos de la población. El tercer tipo (brecha digital multi-perspectiva) revela que ningún

grupo social utiliza las tecnologías de manera inherentemente diferente a otros, pero reconoce que se usan las TIC y Internet para satisfacer objetivos muy específicos, ligados a menudo con sus historias y ubicaciones sociales.

Los autores Criado y Barrero (2013:7) publicaron en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración Sevilla, celebrado del 18 al 20 de septiembre de 2013, los resultados de diversas encuestas desarrolladas para conocer la situación actual de la brecha digital con los resultados que exponemos a continuación:

Tabla 1. Distribución de la muestra y las variables independientes

Predictor	Categorías/dominio	(N)	Proporción/ porcentajes
[P1] Edad	Edad desde 18 años	2,849	Media=47, DE=17,8 min.=18, max.=97
[P2] Género	Hombre	1,230	49%
	Mujer	1,259	51%
	<i>Total predictor</i>	2,489	
[P3] Educación formal	Sin educación formal	124	5%
	Educación primaria	615	25%
	Educación secundaria	1,290	52%
	Universitaria básica	423	17%
	Post-grado	30	1%
	<i>Total predictor</i>	2,482	
[P4] Clase social	Obreros no cualificados	358	15%
	Obreros cualificados	771	32%
	Nuevas clases medias	504	21%
	Viejas clases medias	393	16%
	Clase alta/media-alta	393	16%
	<i>Total predictor</i>	2,419	
[P5] Tamaño de la comunidad	2,000 o menos habitantes	157	6%
	2,001 a 10,000 habitantes	394	16%
	10,001 a 50,000 habitantes	637	25%
	50,001 a 100,000 habitantes	293	12%
	100,001 a 400,000 habitantes	568	23%
	400,001 a 1,000,000 habitantes	173	7%
	1,000,001 ó más habitantes	267	11%
	<i>Total predictor</i>	2,489	
[P6] Auto-identificación política	De 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha)	1,699	Mean=4.8, SD=1.8 min.=1, max.=10
[P7] Intensidad del uso de Internet	Todos o casi todos los días	922	66%
	De 3 a 5 días por semana	186	13%
	1 ó 2 veces por semana	170	12%
	Algunas veces a la semana	77	6%
	Menor frecuencia	35	3%
	<i>Total predictor</i>	1390	

Fuente: elaboración propia a partir de CIS estudio 2840 (2010)

Como podemos observar por la tabla anterior el número de personas que hacen un uso habitual de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, suelen ser personas con una formación secundaria o superior y, habitualmente en municipios de más de 10.000 habitantes, en los cuales las corporaciones locales establecen programas específicos de alfabetización digital y de promoción de la administración electrónica, así como mayores recursos para el fomento de la participación ciudadana.

Tabla 3. Regresión logística relacionando las variables independientes con el uso de Internet

Predictor	Categorías/dominio	Estimate	Std. Error	z-value	p-value
[P1] Edad	Edad desde 18 años	-0.076384	0.005534	-13.803	< 2e-16 ***
[P2] Género	Hombre	0.619658	0.151136	4.100	4.13e-05 ***
	Mujer				
[P3] Educación formal	Sin educación formal	-17.798829	480.014560	-0.037	0.9704
	Educación primaria	-2.963797	0.325665	-9.101	< 2e-16 ***
	Educación secundaria	-1.401331	0.282410	-4.962	6.98e-07 ***
	Universitaria básica				
	Post-grado	-0.074394	0.298245	-0.249	0.8030
[P4] Clase social	Obreros no cualificados	-1.349118	0.313832	-4.299	1.72e-05 ***
	Obreros cualificados	-1.287856	0.290579	-4.432	9.34e-06 ***
	Nuevas clases medias	-0.074394	0.298245	-0.249	0.8030
	Viejas clases medias	-0.737579	0.316336	-2.332	0.0197 *
	Clase alta/media-alta				
[P6] Auto-identificación política		-0.096633	0.038905	-2.484	0.0130 *

Fuente: elaboración propia a partir de CIS estudio 2840 (2010). Signif. p-value codes: 0 **** 0.001 *** 0.01 ** 0.05 * 0.1 ' ' 1

A modo de resumen sobre los resultados expuestos en la tabla anterior, Criado y Barrero (2013:10) nos indican que “la educación formal juega un papel esencial en la predicción del uso de Internet, sobre todo, las personas sin un nivel educativo alto tienen una probabilidad mejor de usar Internet. En particular, el modelo establece que la inexistencia de educación formal tiene un efecto dramático con un coeficiente que llega al -17.8, sin embargo la evidencia es muy

pequeña (con un *p*-value próximo a 1). En todo caso, en relación con la educación, la clase social desempeña un papel mayor. Existe una evidencia fuerte (*p*-value < 0.001) que sugiere que los obreros no cualificados y cualificados es menos probable que usen Internet en comparación con las clases medias y la clase alta. En esa línea, la vieja clase media también tiende a usar menor Internet, pero la magnitud del estimador sugiere que la influencia es menor. Finalmente, apreciamos significación estadística (*p*-value < 0.001) en referencia a que los hombres tienden a usar Internet más que las mujeres.”

Los siguientes cuadros nos ofrecen información sobre el uso de internet indicando el número de usuarios de internet sobre el cien por cien de las personas encuestadas, en un porcentaje superior al cincuenta, sin que pueda definirse como un uso generalizado por parte de la sociedad. Igualmente, después de las campañas desarrolladas y del fomento del uso de la e-administración, tenemos que, de las personas usuarias de internet, el 68% suele gestionar servicios a través de esta vía, por lo que, según todos estos resultados, el uso de la red para favorecer una comunicación digital adecuada a la adaptación de la gestión administrativa a las necesidades de la ciudadanía. Como podemos ver por la tabla inferior la mayor parte de la población usuaria de los servicios de las administraciones considera que la e-administración evita los desplazamientos y las demoras en los procedimientos. Sin embargo puede comprobarse que los tantos por ciento ni siquiera llegan al 50, por lo que aún las personas usuarias de la administración ven poca utilidad en este tipo de servicios.

Tabla 2. Distribución de la muestra y las variables dependientes

Predictor	Categorías/dominios	(N)	Proporción porcentajes
[D1] Uso de Internet	Usuarios de Internet	1,394	56%
	No usuarios	1,095	44%
	<i>Total predictor</i>	2,489	
[D2] Uso de e-Administración	Usuarios de e-Administración	944	68%
	No usuarios	435	31%
	<i>Total predictor</i>	1394	

Fuente: elaboración propia a partir de CIS estudio 2840 (2010)

Tabla 4. Beneficios potenciales del uso de Internet para interacciones con la Administración

	Principal % (2010)	Principal % (2009)	Diferencia principal (2010- 2009)	Segundo lugar % (2010)	Segundo lugar % (2009)	Diferencia segundo lugar (2010- 2009)
Se evitan los desplazamientos	45.4	49.3	-3.9	23.1	20.7	2.4
Se ahorra tiempo	27.7	24.4	3.3	32.7	36.6	-3.9
La Administración resuelve antes si se tramita por Internet	2.8	2.6	0.2	4.4	4.9	-0.5
Las transacciones pueden hacerse a cualquier hora del día	11	11	0	20.2	21.5	-1.3
Otra respuesta	0.8	0.4	0.4	0.8	0.6	0.2
Ninguna ventaja en absoluto	-	0.2	-	-	0.1	-
N.S.	11	11.1	-0.1	14.0	13.6	0.4
N.C.	1.4	0.9	0.5	4.8	2.0	2.8
(N)	(2489)	(2475)		(2489)	(2475)	

Fuente: elaboración propia a partir de CIS estudio 2840 (2010). Aquí, también se usó el estudio 2794 (2009) para contrastar la evolución y fiabilidad de los datos.

Pregunta 37 (estudio 2840): Independientemente de que Ud. haya utilizado esa posibilidad o no, ¿cuál cree que es la principal ventaja que tiene Internet a la hora de realizar gestiones o trámites administrativos? ¿Y en segundo lugar?

A la luz de estas estadísticas resulta evidente que queda mucho por avanzar en el uso de las tecnologías por parte del público, pero sobre todo que es necesario una campaña de concienciación y formación muy intensas, que tienda a ir cerrando esa brecha digital y permita incorporar a colectivos con especiales dificultades a la e-administración. No en vano, como indica Almansa (2008:6), “Andalucía es la comunidad autónoma española en la que más organismos de la administración pública, un total de 705, han registrado sus dominios de segundo y tercer nivel en Esnic, el registro de nombres de dominio bajo '.es' en Internet.”

Pero no solo la e-administración requiere un estudio específico, la comunicación de las administraciones regional y local, sus websites han sido revisadas por la profesora Almansa en su *Estudio sobre el uso de las nuevas tecnologías en comunicación institucional*, debido al nivel de interés que implica conocer si el uso y diseño de estas páginas institucionales es el adecuado. De entre las conclusiones que saca su estudio podemos destacar:

Tabla nº 5: Uso de nuevas tecnologías por parte de las administraciones

Positivas	Negativas
Las administraciones públicas andaluzas están llevando a cabo una fuerte apuesta por el uso e implantación de las nuevas tecnologías aplicadas en la mejora de servicios a la ciudadanía.	La administración electrónica, tiene una implantación moderada, pues no tiene utilización en todas las instituciones.
La administración electrónica, virtual, va ganando peso sobre la convencional.	En algunas webs la “oficina virtual” dista en la realidad de las gestiones que podemos realizar en una oficina física y no ofrece muchas posibilidades
La apuesta más firme y llamativa la encontramos, en la posibilidad de realizar pagos y gestiones on-line	Deben mejorarse estos canales
Como acción de fidelización se lleva a cabo la posibilidad de suscripción del ciudadano al boletín o publicación de la institución en cuestión	Quedan algunos retos como poder dar servicio a la resolución de dudas, peticiones e información de trámites en tiempo real, así como mejorar aprovechamiento y ventajas, poder poner en conexión a los diferentes ciudadanos a través de foros, chats (interactividad)

Si bien este estudio es del año 2008 y tanto la Junta de Andalucía como los Ayuntamientos de las capitales de provincia han mejorado mucho en este aspecto, seguimos estando de acuerdo en las conclusiones que se extrajeron en su momento debido a que siguen existiendo los mismos fallos y carencias, con la única excepción de que se han mejorado mucho los contenidos permitiendo

acercar, en un mismo website, a otras subpáginas y enlaces que favorecen una mayor comunicación con la ciudadanía. En cualquier caso dicha comunicación suele tener poca bidireccionalidad ya que los espacios de consulta y contacto tienen poco uso y obtienen, la mayor parte de las veces, respuestas tipo que difícilmente darán solución al tema planteado.

Por lo que se refiere a la gestión de pagos y de tramitación de documentos, es muy evidente la mejora de todo este tipo de servicios, pero aún siguen siendo muy complicados, con muchos pasos que dar antes de llegar al objetivo y obligando a la búsqueda por canales o páginas externas. Todos estos problemas conducen a un mayor aislamiento de las administraciones estudiadas que continúan sin llevar a cabo un análisis adecuado y una adaptación de las tecnologías a sus públicos, que, a su vez, se siente perdido para acceder a estos recursos. Esto hace que, como veremos próximamente, buena parte de los servicios que prestan las entidades sociales se derivan del acompañamiento en la gestión y tramitación de servicios administrativos a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En cualquier caso, tal y como indica Almansa (2008:6), “según se desprende de los datos publicados por la entidad pública empresarial Red.es la administración pública andaluza, es la más representada en internet.” y, además, “las administración públicas andaluzas están llevando a cabo una fuerte apuesta por el uso e implantación de las nuevas tecnologías aplicadas en la

mejora de servicios a la ciudadanía”. De hecho tanto la Junta de Andalucía como los diferentes ayuntamientos andaluces que han recibido su apoyo cuentan con diversos recursos para la formación de la ciudadanía, y que se han puesto en marcha a través de distintos planes de intervención. En el caso de la Junta de Andalucía los Planes e-Europa y anteriormente el Proyecto Red 060 (de la Administración estatal) dieron como resultado iniciativas que están teniendo un enorme éxito debido, sobre todo, a un interés creciente por parte de la población hacia las posibilidades que ofrece el uso de estos recursos. En ese sentido el Proyecto Guadalinfo que gestiona el Consorcio Fernando de los Ríos, dependiente de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, ofrece un gran apoyo a la población para tratar de superar la brecha digital en toda la región. Una muestra es la presentación que hace en su página web:

«Guadalinfo es una red digital con sólido respaldo territorial: en torno a 800 centros que dan servicio a los 692 municipios andaluces con menos de 20.000 habitantes y a colectivos en riesgo de exclusión social en más de 60 puntos de poblaciones mayores. En el año 2015 la red Guadalinfo se abre a las Entidades Locales Autónomas de Andalucía, 48 núcleos de población, para atender a unos 60.000 nuevos usuarios.

El Consorcio Fernando de los Ríos (constituido por las ocho diputaciones provinciales andaluzas y la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo) gestiona la Red Guadalinfo que supera los 800.000 usuarios y ya ha generado más de 1.700 proyectos innovadores de base ciudadana en campos como el turismo,

empleo, capacitación, inclusión, medio ambiente, web 2.0, sostenibilidad, accesibilidad o cultura.»¹⁶

Los esfuerzos de la Administración andaluza, ya sea a nivel regional como local por fomentar una cultura digital que favorezca la participación lleva a que estas iniciativas tengan un presupuesto importante, sin embargo, a la luz del análisis que podremos revisar en el próximo capítulo, es evidente que aún habrá que implementar otra serie de acciones paralelas que permitan el acceso a equipos informáticos y a internet como paso previo o paralelo a la formación de la ciudadanía.

3.3.- Algunas consideraciones acerca de la comunicación institucional desarrollada por los ayuntamientos de Andalucía.

Según Lucas Marín (1997:37) una característica de la sociedad que estudiamos sería que: *«la población estaría estancada y con un tipo de asentamiento suburbano, con una forma de producción basada en el sector servicios, cuya actividad económica sería fundamentalmente la información, con una movilidad física muy grande, un sistema de estratificación bastante desdibujado, sobre todo centrado en el conocimiento, donde la comunicación podría calificarse de global, con una valoración del tiempo muy grande y donde se tendría en cuenta especialmente la flexibilidad, con unos procesos de educación muy especializados, un sistema de gobierno sobre todo democrático, una*

¹⁶ http://www.guadalinfo.es/quienes_somos

organización más bien desregulada y unas relaciones sociales que pretenden ser participativas».

Por tanto, si atendemos a esta valoración, existe una nueva visión social que permite destacar la complejidad social y de los flujos para su desarrollo. De este modo la mejora de la democracia se fundamenta a su vez en un aumento de la participación, la cual permitiría llevar la acción de las políticas a toda la ciudadanía. A través de este sistema se implementan acciones y procesos comunicativos igualmente complejos para facilitar el desarrollo del individuo dentro de la sociedad.

La Directora del Área de Participación, Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Málaga, en entrevista realizada el 30 de marzo de 2015 nos comentó cómo articula la Corporación Municipal la comunicación con la ciudadanía malagueña, para lo cual transcribimos parte de dicha entrevista con la finalidad de dar a conocer el trabajo que se realiza desde una de las administraciones locales andaluzas: *«Desde el Reglamento (Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Málaga) hay una pretensión clara de que la gente participe. Es cierto que han cambiado muchas cosas y que la gente tiene otra forma de comunicarse. Por eso hemos planteado la posibilidad de modificar el Reglamento contando con las asociaciones y con los partidos políticos para adaptarlo a la nueva realidad. Sin embargo este Reglamento establece una serie de vías y procedimientos en los que toda la población que quiera pueda participar,*

desde el propio ayuntamiento, desde los distritos, desde las mesas... Lo que pasa es que esta corporación está muy atenta a los cambios que se van produciendo y se fomentan nuevas formas de participación. Un ejemplo, para dar un espacio en la web y en el que toda aquella persona que quisiera pudiera plantear preguntas, o exponer un caso o una sugerencia, para todo eso pusimos en marcha Málaga Contesta, a través de la cual toda aquella persona o asociación que quiera tiene un sitio en el que plantear cosas. Es cierto que el funcionamiento no es el que esperábamos, hay muchas menos intervenciones de las que creíamos pero es una vía que puede ser útil. Queremos estar donde está la gente para escucharla y eso es algo que el Reglamento permite, pero también la voluntad del Ayuntamiento que apoya todas estas acciones.

Llevamos muchos años en la calle escuchando a la gente. Las organizaciones tienen espacios en los que pueden plantear sus necesidades y la de aquellos colectivos a quienes representan. Nuestras puertas están siempre abiertas a escucharlas, y desde el área de Participación lo fomentamos a través de las mesas técnicas, de la formación que organizamos para las asociaciones, desde la calle. Intentamos que se mejore en la calidad de esa participación y continuamente buscamos mejores formas de llegar. Lo que ocurre es que no siempre tenemos el mismo éxito, pero para eso mantenemos la voluntad de seguir aprendiendo y movernos con la gente. También es una responsabilidad de las organizaciones que deben decirnos si lo estamos haciendo bien, por dónde podemos hacerlo mejor, pero en definitiva, ese trabajo conjunto es participación también. Por eso seguiremos pensando nuevas formas de favorecer la participación y, aunque estamos constantemente ideando, seguiremos preguntando.»

El Alcalde de Sevilla, el Sr. D. Juan Espadas Ceja, manifestó el pasado 18 de septiembre de 2015 en el I Encuentro Nacional sobre Participación Social y Trabajo en Red en Zonas Vulnerables, al que pude asistir como participante en grupos de debate, que *“el trabajo de las administraciones tiene un objetivo único, servir al bienestar social, por eso es necesario conocer cuáles son las necesidades, cómo entrar en los territorios, a través de qué vía comunicarnos con la gente, y eso es un trabajo que debemos hacer en conjunto la sociedad civil, los agentes y las administraciones. Entidades como las que hoy estáis aquí y que participáis de manera activa en los barrios debéis guiar nuestro trabajo y exigirnos más compromiso, mejores políticas y una intervención más eficaz. Nosotros seguiremos impulsando estas iniciativas para favorecer la inserción social y laboral de una población amplia, que debe salir de esos espacios y tener una oportunidad. Tenemos que llegar a ellos y que ellos nos exijan, y en medio estáis vosotros para asegurar que eso ocurra. Hemos fichado a un gran equipo de expertos de varias entidades que vienen colaborando desde hace muchos años con el desarrollo de estos barrios y que conocen a la gente, hablan su lenguaje, son referentes, para que nos ayuden a mejorar nuestro trabajo. Estamos dispuestos a aumentar los recursos pero siempre con resultados palpables, con el logro de los objetivos que juntos nos propongamos.”*

Por su parte la Alcaldesa de Córdoba, Isabel Ambrosio, declara en la página web del Ayuntamiento que *«el Ayuntamiento de Córdoba es la casa de la ciudadanía abierta a todos y a todas, y esta página en Internet es una de sus*

entradas principales. Bienvenido/a, pues, a la administración más cercana a los vecinos y las vecinas de Córdoba y cuyo gobierno, como alcaldesa, me siento honrada de presidir. Esencialmente porque Córdoba, en sus personas, en sus emprendedores y en sus colectivos, también desde su patrimonio cultural como referente internacional de diálogo y de convivencia, tiene todo lo necesario para seguir construyendo juntos, una ciudad donde el desarrollo quiere ir de la mano de la igualdad para no dejar a nadie atrás; donde derechos vitales como el derecho a la vivienda, tengan en el Ayuntamiento esa respuesta rápida y eficaz tan crucial y necesaria; donde la innovación y el conocimiento se conviertan en fuente de empleo de calidad y de las oportunidades que los jóvenes cordobeses se merecen tener en su ciudad.

Por ello este saludo es también una invitación a la ciudadanía para que participe en este portal web desde su aportación y su espíritu crítico. Los servicios municipales tienen las puertas abiertas y las paredes de cristal. Nuestro compromiso es que todos los cordobeses, todos los barrios y colectivos sean iguales ante su Ayuntamiento y que conozcan qué se hace y en qué se gasta cada euro del presupuesto. Así, con acceso a la sede electrónica e información útil, se encuentra disponible durante las 24 horas, www.ayuncordoba.es una herramienta de calidad democrática que también se pone al servicio de un proyecto cuyo primer objetivo es situar a las personas y a sus necesidades en el centro de la política municipal y como prioridad absoluta.»

Tenemos pues la certeza del esfuerzo por parte de algunas instituciones en desarrollar una política de comunicación cercana y un esfuerzo por generar

unas relaciones públicas adecuadas con la sociedad en general y con los colectivos más vulnerables en particular. Por este motivo debemos avanzar para ver el resultado que dicho esfuerzo está produciendo.

3.4.- El papel de las entidades sociales en las comunicaciones

Es evidente el papel de las Administraciones Públicas a la hora de integrar a los colectivos en riesgo de exclusión social; pero a tenor de lo mostrado, de la problemática analizada en relación a la comunicación con esta parte de la ciudadanía, a la invisibilidad a la que están sometidos, y a su propia dificultad para hacerse oír, surgen, como alternativa real, las asociaciones, de las que la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora de este derecho, afirma que,

«I.-...Es innegable, también, y así lo recuerda el Comité Económico y Social de la Unión Europea en su Dictamen de 28 de enero de 1998, la importancia que tienen para la conservación de la democracia. Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural.»

Porque a través del ejercicio del derecho de asociación, los diferentes colectivos participan en la sociedad, y de algún modo hacen llegar su problemática, o como afirma la propia Ley, en el punto VI de su exposición de motivos:

«resulta patente que las asociaciones desempeñen un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función esencial e imprescindible, entre otras, en las políticas de desarrollo, medio ambiente, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, creación de empleo y otras de similar naturaleza, para lo cual la Ley contempla el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte de las diferentes Administraciones públicas conforme al marco legal y reglamentario de carácter general que las prevé, y al específico que en esa materia se regule legalmente en el futuro. [...] Es necesario que las asociaciones colaboren no sólo con las Administraciones, sino también con la industria y el comercio, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales; colaboración edificada sobre una relación de confianza mutua y de intercambio de experiencias, sobre todo en temas tales como el medio ambiente, cultura, educación, sanidad, protección social, lucha contra el desempleo, y promoción de derechos humanos.»

Y es que estas asociaciones se convierten en garantes de los principios y valores constitucionales, con una finalidad fundamental:

«IX.-...en definitiva, con la presente Ley se pretende superar la vigente normativa preconstitucional tomando como criterios fundamentales la estructura democrática de las asociaciones y su ausencia de fines lucrativos, así como garantizar la participación de las personas en éstas, y la participación misma de las asociaciones en la vida social y política, desde un espíritu de libertad y pluralismo, reconociendo, a su vez, la importancia de las funciones que cumplen como agentes sociales de cambio y transformación social, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.»

Por tanto, allá donde la gestión de las administraciones públicas no puede llegar surgen entidades que, por su propia esencia, están más cerca de la población, y al mismo tiempo defienden una serie de principios y valores que les dan la legitimidad necesaria como para actuar y dar voz a sus colectivos de atención. Estas entidades, llamadas, organizaciones no lucrativas poseen unas características, que Vernis, Iglesias, Sanz, Solernou, Urgell y Vidal, en su “Gestión de las Organizaciones No Lucrativas” (1998:32) desglosan del siguiente modo:

“1.- Son entidades que prestan un servicio a la sociedad para mejorar la calidad de vida de las personas y, en especial, de aquellos que menos tienen. Por este motivo, también son llamadas «organizaciones sociales».

2.- Son organizaciones de voluntariado. En el máximo nivel directivo se encuentran personas que realizan su tarea de dirección de forma voluntaria [...]

3.- *Son entidades sin ánimo de lucro, lo cual no significa que estas entidades no puedan obtener beneficios, sino que, en caso de obtenerlos, han de invertirlos en actividades que contribuyan al cumplimiento de su misión.*

4.- *Son organizaciones no gubernamentales, separadas de las administraciones públicas. Este hecho no significa, sin embargo, que las asociaciones no puedan recibir el apoyo –por ejemplo económico- de las administraciones públicas. En este terreno es importante también destacar que la labor de las organizaciones no lucrativas es pública: su trabajo va dirigido a la sociedad.”*

Otra de las características de estas organizaciones no lucrativas es su defensa de los valores democráticos tales como: tolerancia, libertad, justicia, compromiso, igualdad, responsabilidad, humanismo, civismo, amistad, participación, paz, no violencia, solidaridad, respeto al multiculturalismo, respeto al medio ambiente y la calidad de vida. Por ello, tal y como defienden los mencionados autores, las asociaciones cumplen un papel específico y único en la sociedad: *colaboran en su gobernabilidad*. Igualmente consiguen transmitir una serie de valores que eduquen y sensibilicen a la opinión pública para obtener un fin social en un plazo determinado de tiempo, pero ello ha de darse, desde su externalidad a las instancias estatales (Castillo, 2004). Teniendo en cuenta la advertencia de Fernández Torres (2004) de que estas organizaciones no reemplazarán a los partidos políticos ni al sistema de representación, y añadiendo que tampoco a la gobernabilidad, las asociaciones van a jugar un papel muy destacable en la construcción de una democracia más participativa y abierta a todos los sectores de la ciudadanía. Según Lucas (1997:35) “las organizaciones son extensiones del mismo hombre, en la medida que encauzan

la acción social individual, que es más eficaces a través de las organizaciones (Scott, 1992, pp. 4-8). Se considera de esta manera que las organizaciones constituyen el punto de intersección y de sincronización de las funciones de utilidad individuales.” En este sentido Abravanel (1992:20), declaraba que “las organizaciones constituyen las herramientas con las que los participantes tratan de alcanzar sus metas personales”, lo cual en el caso de los colectivos en riesgo de exclusión social suele ser la visión más acertada.

Lucas (1997) desarrolla, en base a la complejidad de la comunicación una serie de elementos que llevan a entender la naturaleza de la comunicación en las organizaciones, y que se corresponde con las organizaciones simétricas, tal y como fueron expuestas por Grunig (2000).

Cuadro nº 4: Naturaleza de la comunicación en las organizaciones	
Importancia de la Comunicación	La comunicación está considerada el cemento que mantiene unidas las unidades de una organización
Propósito de la comunicación	Para controlar y coordinar y para dar información a quienes toman las decisiones; también para ajustar la organización a los cambios del entorno.
Dirección de los flujos de comunicación	En todas las direcciones del sistema, incluyendo hacia arriba y hacia abajo, y a través de los límites de la organización con el entorno.
Principales problemas de comunicación	Sobrecarga, distorsión y omisión; irresponsabilidad hacia el feedback negativo.

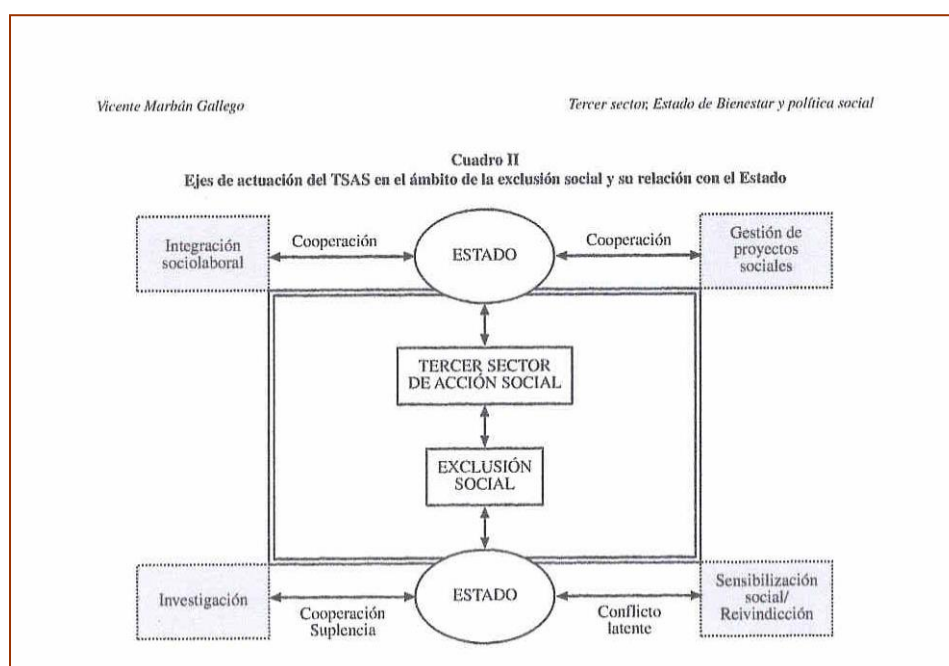
Fuente: La Comunicación en la empresa y en las organizaciones, Lucas (1997)

Las asociaciones, según Almansa (2005), han de gestionar tanto comunicación interna, como la externa, incluyendo en esta las relaciones con la comunidad, para incidir de forma positiva en la ciudadanía. De hecho, Castillo (2004:124), recuerda que “en el estudio de la comunicación externa podemos ver a la organización como receptora o emisora de información con su entorno”, lo cual exige establecer un canal fluido y constante de comunicación, que exige un trabajo “profesional y coherente. Esta coherencia tiene que establecer una perfecta similitud entre lo que emitimos y lo que se realiza en el seno de nuestra organización”. Esa profesionalidad es la que va a permitir, en el cumplimiento de los objetivos de la entidad, dar voz a los colectivos que más lo requieren, y además canalizar los mensajes dirigidos a esta población.

Las organizaciones no lucrativas, representativas del denominado “Tercer Sector”, se han constituido en un complemento necesario en las relaciones Estado-ciudadanía, de tal modo que, en aquellos asuntos relacionados con la exclusión social, existe, por un lado, una situación de cooperación o suplencia en cuanto a la investigación de la realidad, y un problema de enfrentamiento en aquellas cuestiones que tienen que ver o con la sensibilización social o las reivindicaciones. Esto se debe a que estas entidades no lucrativas participan a través de su labor de la realidad, y procuran, no solo mostrarla, sino también ser, como ya hemos mencionado, la voz de los diversos colectivos a los cuales van dirigidos las políticas sociales. Sobre este extremo Marbán (2007:166) aclara que si bien “dependen sustancialmente de fondos públicos, desde las

entidades del TSAS¹⁷ también se demandan mayores niveles de protección pública y políticas sociales expansivas en la lucha contra la exclusión”. Por otro lado, en el desarrollo de proyectos sociales y en la ejecución de programas de integración, se produce una cooperación que tiene que ver con el sostenimiento económico, la aplicación, y la posterior evaluación de los mismos.

Gráfico 4.- Actuación de las entidades sociales con Estado y personas en exclusión



Fuente: Marbán Gallego, V.: *Tercer Sector, Estado de Bienestar y Política Social* (2007)

Así, estas entidades van a favorecer que se produzca una doble vía en el desarrollo de políticas sociales, en el sentido de que, por un lado, van a ser un vehículo de desarrollo de los planes y actuaciones de la administración en todos los sectores, y por otro, van a constituirse en la voz de aquellos colectivos que, identificados o no, son incapaces de hacer llegar sus necesidades, circunstancias

¹⁷ TSAS: Tercer Sector de Acción Social.

y problemáticas específicas a los estamentos públicos. En el caso de los colectivos en riesgo de exclusión esta doble vía es mucho más integradora, y así es percibida por ellos, como podremos ver en el capítulo siguiente. De hecho, entre las preguntas formuladas en la encuesta expuesta en la metodología y que se desarrolla en el siguiente capítulo, se planteaba el trabajo comunicativo de las entidades, en todos sus aspectos, desde la claridad, a la cantidad de información que transmiten. Evidentemente no se pretende comparar el tipo de mensaje que emite la Administración con los de las organizaciones, puesto que ningún autor puede dudar del carácter generalista de la comunicación de los organismos públicos. Estos van a tratar de llegar al máximo de personas posibles para dar a conocer el desarrollo de su política social, y por tanto, se van a centrar poco en el individuo; en todo caso atenderán a un lenguaje o unos medios de comunicación adaptados a determinados colectivos (jóvenes, mayores, etc,) pero que en cualquier caso tienen identificado y del cual conocen, porque así lo han analizado, sus gustos, inquietudes, lenguaje, y demás elementos propios.

Sobre esto, y durante la presente investigación, hemos contactado con cinco organizaciones, que realizan actividades y/o programas dirigidos a colectivos en riesgo de exclusión social. Para su selección preguntamos por entidades de referencia en las administraciones públicas con mayores competencias en relación a esta población (Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, Servicio Andaluz de Empleo, Dirección de Interior, Protección Civil de la Junta de Andalucía, y las Áreas de

Bienestar Social y/o Participación de los Ayuntamientos de Málaga, Sevilla y Córdoba), y nos dieron las siguientes: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA), entidad que gestiona la investigación social promovida por Caritas Española; INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación); Federación SURGE (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo), Fundación Fondo Formación y Empleo (FAFFE); y Fundación para la Atención e Incorporación Social (FADAIS), entidad promovida por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía. Estas asociaciones funcionan integrando dentro de sus objetivos la atención a estos colectivos específicos, ya sea a través de programas concretos, o a través de la investigación social. El método de trabajo fue pasarles un cuestionario que se adjunta en los documentos anexos, para conocer su funcionamiento, su trabajo diario, y el desarrollo de la comunicación en relación con los colectivos en riesgo de exclusión. Todas las entidades respondieron al cuestionario.

Las organizaciones mencionadas salvo FOESSA, integran la Red Andalucía Orienta, cuyo objetivo es la “promoción de estrategias que posibiliten la inserción sociolaboral de aquellas personas demandantes de empleo de las provincias andaluzas que estimen necesario un apoyo y asistencia en su camino hacia la incorporación al mercado laboral.” Para lograrlo se rigen por una serie de principios entre los que están la igualdad de oportunidades, centrada en la persona, con el desarrollo de nuevas tecnologías, contextualizada, con calidad e integrada en el Servicio Público de Empleo. Según el Manual para la Orientación

Profesional editado por la Consejería de Empleo, y desarrollado por FAFPE, entidad gestora del Programa Andalucía Orienta,

“en la orientación se trabaja y colabora con el usuario en su proceso de inserción y en su elección y toma de decisiones sobre la dirección hacia la cual debe guiar sus acciones [...] Para lograr los objetivos deseados con cada usuario,..., es necesario centrar la atención en la persona e ir adaptándola a sus necesidades personales y sus aptitudes, cualificaciones y potencialidades, de modo que sigan itinerarios óptimos en su camino hacia el empleo. Los medios, técnicas y metodología han de ser lo suficientemente flexibles en su aplicación como para ajustar y adaptar el proceso de orientación a las características personales, sociales y laborales de cada persona y también a sus demandas y necesidades concretas.”

Existe pues una voluntad de adaptar las actitudes, el lenguaje y los objetivos a las distintas personas y sus circunstancias, llevando a cabo un proceso dinámico en el que la comunicación ha de cumplir su misión y no ser una mera traslación de mensajes, sino comprendiendo que estos han de ser entendidos, para lograr, a su vez, una reacción o un estímulo hacia el objetivo propuesto.

En este sentido, la entidad INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación) incorpora en su *Manual de Buenas Prácticas*, las siguientes premisas:

- Las personas son ciudadanos/as sujetos de derechos que tienen, por tanto, la oportunidad de recibir aquellos servicios y apoyos que les permitan desarrollarse con dignidad.
- La exclusión debe ser entendida como un fracaso colectivo más que individual pues el acceso a las oportunidades no es igualitario y está condicionado por múltiples factores exógenos a la persona.
- Los/as ciudadanos/as en riesgo de exclusión son individuos con capacidades, recursos y proyectos. No debemos partir de una premisa negativa o prejuiciosa, sino entender que la persona es capaz de generar cambios hacia dinámicas positivas que les permiten mejorar y superar las dificultades.

Para superar las dificultades plantean una serie de derechos reconocidos a estos colectivos, entre los cuales se sitúa el Derecho a la igualdad de oportunidades, para cuya efectividad se hace necesario observar que:

“El Equipo debe poner a disposición de la persona todas los servicios que la entidad puede prestarle, una vez que sus necesidades hayan sido detectadas por el técnico especialista, y nunca en base a criterios que tenga en consideración aspectos que puedan suponer una discriminación (procedencia, religión, ideología, circunstancia personal....) Hay que tomar en consideración la perspectiva de género en todas nuestras actuaciones. Las medidas que favorecen a las mujeres ayudan a paliar las dificultades que por el devenir histórico, social... han hecho que, aún hoy, las mujeres estén colocadas en puntos de partida distinto al de los

hombres. [...] A la hora de transmitir la información debemos ser conscientes de las diferencias culturales o lingüísticas de los beneficiarios/as.”

Todo ello viene a enmarcar otro derecho que también contempla el manual como pudiera ser “Derecho a recibir la información en lenguaje comprensible y ser consultadas sobre todos aquellos temas que pueden afectarle en su calidad de persona beneficiaria.”

Evidentemente estos resultados contrastan en ciertos momentos con la información que nos proporcionan las instituciones públicas y que vienen a desarrollarse a través del cuestionario que han contestado diversos responsables. Así, la Gerencia del Plan de Barriadas de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, nos señala que no existen estudios o análisis del impacto de las políticas sociales dirigidas a los colectivos en riesgo de exclusión, aunque sí que han llevado a cabo experiencias concretas para reorientar las intervenciones en algunas zonas de actuación. En cualquier caso la comunicación con este colectivo se articula «a través de los profesionales y entidades que desarrollan las actividades y/o a través de los medios de comunicación susceptibles de hacer llegar la información a la población». En relación a cómo se adecuan estos mensajes, nos aclara que:

«en toda comunicación se tiene presente la realidad de la colectividad a la que se dirige, intentando que el mensaje pueda llegar y ser entendido. Un ejemplo de ello puede ser la realización de dípticos en varios idiomas, el uso de aquellos

medios de comunicación más leídos por las personas a las que se dirige la información, un lenguaje cercano y con la terminología usada por la población... En cualquier caso la realidad es tan diversa y cambia a tal ritmo que difícilmente los lenguajes pueden adaptarse a todo.»

En cuanto al análisis de cómo perciben los mensajes la población, se nos respondió que no existe como tal, aunque sí que se evalúa la respuesta del colectivo destinatario. Esta respuesta se deriva del propio trabajo de aquellas personas o entidades que ejecutan los proyectos, por lo que se le preguntó acerca del seguimiento de la difusión, comunicación o desarrollo de los proyectos cedidos entidades externas a la administración, a lo cual se nos respondió que,

«toda información acerca de los programas subvencionados ha de contar, en caso de material divulgativo, con la aprobación técnica del personal del Servicio de Acción e Inserción Social responsable de la actividad. Además se realiza un seguimiento diario en prensa, radio, televisión, de aquellos temas vinculados con las competencias propias del Servicio. De igual forma se asiste a reuniones de difusión, coordinación, seguimiento, tanto de las actuaciones que se llevan a cabo como de los profesionales que las desarrollan.»

Sobre este seguimiento se pregunta acerca de si se evalúa el impacto que tiene el desarrollo de los programas o proyectos en los colectivos a los que se ha dirigido, a lo cual se nos respondió que:

«Ésta evaluación no se realiza exclusivamente a través de indicadores cuantitativos o memorias de ejecución de programas y actividades desarrollados por las entidades colaboradoras, sino a través del seguimiento y coordinación tanto de las actuaciones como de los profesionales que las llevan a cabo. El reto es desarrollar una evaluación cualitativa que posibilite la reformulación continua de los proyectos y por tanto, que posibiliten su actualización y adaptación a la realidad.»

Por tanto el impacto del trabajo de las entidades no lucrativas a la hora de favorecer la comunicación y las relaciones públicas entre las instituciones públicas y la sociedad es notable, sirviendo, tal y como se ha indicado anteriormente y como se podrá evaluar en el próximo capítulo, a un modelo de gestión de lo público intermediado.

Capítulo 4.- Resultados de la Investigación

A lo largo de las páginas precedentes hemos expuesto una base teórica acerca de la participación, la exclusión y los deberes y obligaciones de las administraciones regional y local en Andalucía, incluso hemos podido exponer ejemplos prácticos de funcionamiento tanto de las instituciones públicas como otras privadas que gestionan recursos de estas. También hemos esbozado algunos datos extraídos de diferentes estudios realizados sobre el terreno en el que se mueven los colectivos en riesgo de exclusión social, datos, en algunos casos, que han sido obtenidos por entidades que trabajan en los espacios en los que residen, y otros por nuestra parte gracias al acceso tanto a los agentes sociales como a la propia población. Lo que pretendemos, en este punto de la investigación es preguntarnos sobre si la percepción por parte de los colectivos en riesgo de exclusión acerca de una intención de dignificar su situación con una adaptación de los mensajes a su realidad, como paso previo al favorecimiento de su integración. Por este motivo, existe un planteamiento inicial de que, tanto la Junta de Andalucía como los Ayuntamientos de las principales capitales de provincia de la Comunidad tienen un interés evidente y normativamente obligado de favorecer la participación social de todas las personas, y que para ello desarrollan iniciativas y generan actos que vinculan a la ciudadanía, pero sin una labor de relaciones públicas adecuada que establezca una comunicación,

unos canales de entendimiento o una planificación que conduzca al éxito en las actuaciones en favor del interés general.

En este espacio en que parte de la población percibe que las administraciones están fallando a la hora de iniciar y mantener los vínculos adecuados que permitan la participación social exigida para el sostenimiento de un proyecto democrático y del Estado del Bienestar, las entidades sociales del Tercer Sector, llevan, desde su inicio, ocupando buena parte de ese terreno en el que es necesario realizar a cabo una labor adecuada de relaciones públicas y comunicación con los colectivos más vulnerables cuya visibilización es su objetivo. Ante esto anunciamos que los resultados de la encuesta aclaran, que, de todas aquellas personas que acuden a las entidades del tercer sector de acción social, el **99, 59%** consideran que son más claras en sus mensajes e informan mejor que la Administración. El **8 %** de personas que no acuden a las organizaciones no lucrativas pero que conocen su funcionamiento a través de otros referentes, igualmente piensan en su totalidad que las asociaciones son más claras, y proporcionan mejor información. En cualquier caso, y dado que éstas entidades están ejecutando programas de intervención subvencionados por las instituciones públicas, es curioso que respondan, con unos recursos mucho más limitados, a las necesidades de esa población, utilizando ésta a aquellas como interlocutores en muchos casos. La cercanía a la población, la presencia en las barriadas y en los espacios en los que se mueve, con un diálogo continuado a través de la intervención favorece la comunicación con los colectivos vulnerables, hasta el punto de conocer, no sólo las particularidades de

su lenguaje sino las vías más fáciles para el entendimiento mutuo, así como la programación de actuaciones que generen una labor de relaciones públicas con cierto éxito. Por ello las administraciones regional y local, tal y como hemos mostrado en capítulos anteriores han sabido ver la oportunidad de contar con las entidades como referentes sociales mediante los cuales desarrollar políticas más efectivas. Aun así, debido a cómo se ha gestionado la comunicación institucional que debe llegar a la población y generar participación e integración, veremos unos resultados que van a aportar una visión de la realidad que dista bastante de la “fotografía” que pueda tener la Administración andaluza sobre su capacidad de comunicación.

Después de llevar a cabo un estudio poblacional, así como la encuesta que se anunció con anterioridad, hemos podido generar un análisis basado en las propias circunstancias de las personas entrevistadas, comparando en todo caso estas circunstancias con las que las estadísticas realizadas por la Administración. Dada la importancia que tiene para los administrados conocer tanto los programas, proyectos y planes que les incumben, como las acciones de ejecución de los mismos, e igualmente, dada la relevancia de la opinión de estos acerca de su desarrollo, es básico, dentro del estudio de las políticas sociales comprender el proceso comunicativo en relación a este público concreto mediante su propia opinión y la de otros públicos con un nivel de conocimiento de las personas en riesgo de exclusión social. Evidentemente, y así se expondrá a continuación, no se están únicamente valorando las vías de comunicación, ni si se produce una adecuada recepción de los mensajes, puesto que la información

acerca de las ayudas, los programas de inserción llegan a esta población, y esto se basa en la propia experiencia. En cualquier caso, tal y como se desarrollará más adelante, casi el 75% de las personas en riesgo de exclusión perciben algún tipo de ayuda o subsidio. Es por este motivo que el estudio pretende llegar más lejos de la mera recepción, y revisar la calidad del lenguaje, del trato que reciben estos públicos cuando se dirigen a la Administración a informarse, de la calidad de esa información que reciben, e incluso cuales van a ser sus referentes más inmediatos.

Los constantes cambios en las políticas sociales están ocasionando un incremento importante de las ayudas sociales, de sus planes y programas de desarrollo, y esto debe ser conocido por la ciudadanía. De hecho, tal y como Álvarez y Caballero (1997) exponen “en la sociedad democrática, quienes ejercen acciones de gobierno, han de informar a los ciudadanos de su labor. En ello radica el éxito o fracaso político. Esa información tiene distintas vías: el contacto personal, la publicación en diarios oficiales, la comunicación publicitaria, etc”. Y según estos autores, todos los demás tipos de instituciones políticas, grandes o pequeñas asumen idéntica preocupación, puesto que esto contribuye a asentar el progreso de los pueblos. El problema se plantea a partir de la doble visión que exige por parte de las autoridades el desarrollo de estas políticas. Sobre esto Subirats (2005) señala:

“en los temas sociales predomina una visión muy de «caso», centrada en la vicisitud personal concreta con la que se enfrenta el gestor público. No es fácil salir de esa «cultura» (con grandes ventajas de personalización y adecuación

específica a las características de la persona que un tiene delante), para tratar de contemplar los problemas desde una perspectiva más genérica”.

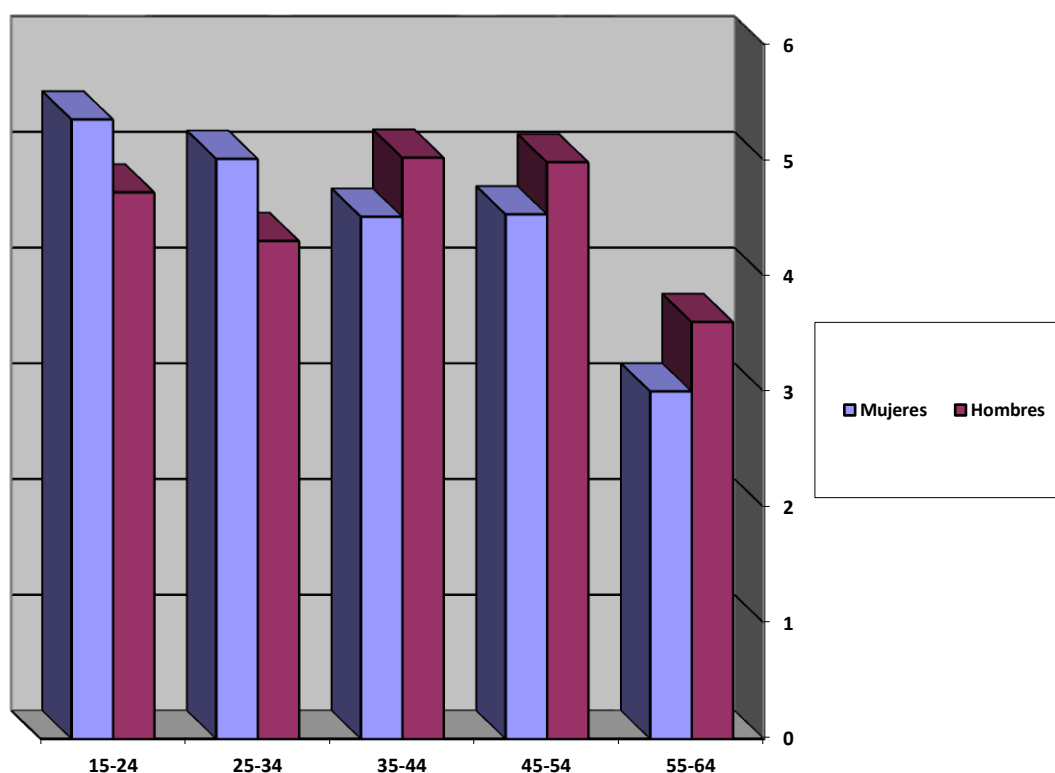
Es este quizás el problema principal con el que se encuentran las administraciones, y por tanto el que permite que sean otras instituciones u otras vías de comunicación las que resulten más efectivas a la hora de tratar con públicos tan específicos como el colectivo en riesgo de exclusión. Porque a pesar del desarrollo de planes de adecuación de las políticas sociales, los entes públicos van a mostrar una mayor preocupación por mantener esa “perspectiva genérica”, sin involucrarse, salvo en los casos en que sea necesario, en la casuística personal. En las próximas páginas podremos confirmar estos extremos.

4.1.- Encuesta a la población

Hemos querido conocer la opinión que le merece al colectivo en riesgo de exclusión, tanto el lenguaje como el trato que reciben de la administración. Insistimos en que los datos están tomados de la entrevista a 250 personas, lo cual, si bien por desconocimiento de cifras exactas, pudiera parecer arriesgado, es un enfoque bastante aproximado a la realidad, sobre todo si tenemos en cuenta que, salvo algún extremo, casi todas las personas encuestadas han coincidido en la zona media.

En el siguiente gráfico mostramos los resultados de la encuesta acerca del grado de claridad y adaptación a la ciudadanía del lenguaje administrativo, o el que utiliza para dirigirse al público. Para que resulte más ilustrativo y a efectos de conocer las diferencias entre grupos de edad y sexo, se ha procurado hacer una tabla que contemple esas variables puesto que existen disparidades evidentes entre unos y otros.

Gráfico 5.- Claridad del lenguaje administrativo



Fuente: Elaboración Propia

Como podemos apreciar, a la luz de este gráfico, las personas en riesgo de exclusión social entrevistadas no sienten que la Administración Pública utilice un lenguaje comprensible, tanto en el uso diario como en la gestión de documentos o ayudas. Incluso, para ilustrarnos sobre el tema nos han aportado

documentación que se aporta en el anexo XI, consistente en resoluciones o notificaciones con errores administrativos evidentes, o que muestran un lenguaje complejo para la mayor parte de la ciudadanía. Igualmente, y a la luz de la encuesta realizada, este público tampoco considera adecuadas vías de comunicación como pudieran ser los folletos, la cartelería en general, los mensajes a través de televisión, radio, Internet, etc. De hecho, de todas las personas encuestadas, tan sólo cuatro nos respondieron que habían buscado información sobre ayudas en Internet. El resto consideraron que la forma más efectiva de comunicación era el *boca a boca* a través de amigos, familiares u organizaciones a las que acudían para informarse. Si observamos el gráfico anterior veremos que la mayor calificación al lenguaje usado por la Administración se la ha dado el grupo de mujeres comprendido entre los 15 y 24 años, si bien ésta se queda en un 5,35. Pero si tomamos el total de calificaciones por grupos de edad y sexo, la calificación global del lenguaje usado por las entidades públicas se queda en un **4,5** lo cual evidencia que no existe un acercamiento a la realidad de estos colectivos, con las consecuencias ya comentadas. Como hemos expresado en capítulos anteriores para desarrollar una comunicación eficaz no sólo hay que conocer los canales más adecuados para realizarla, sino ser conscientes de las particularidades del lenguaje así como de la capacidad del receptor de entender el mensaje. Desafortunadamente en el espacio que estamos analizando existe una tendencia generalizada a transmitir la información administrativa con referencias a una legislación que no tiene por qué ser conocida, aunque deba ser aplicada igual. Por ello el uso reiterado de articulado, de numeración legislativa, de latinismos, o de una argumentación enumerativa puede generar confusión, sobre todo en

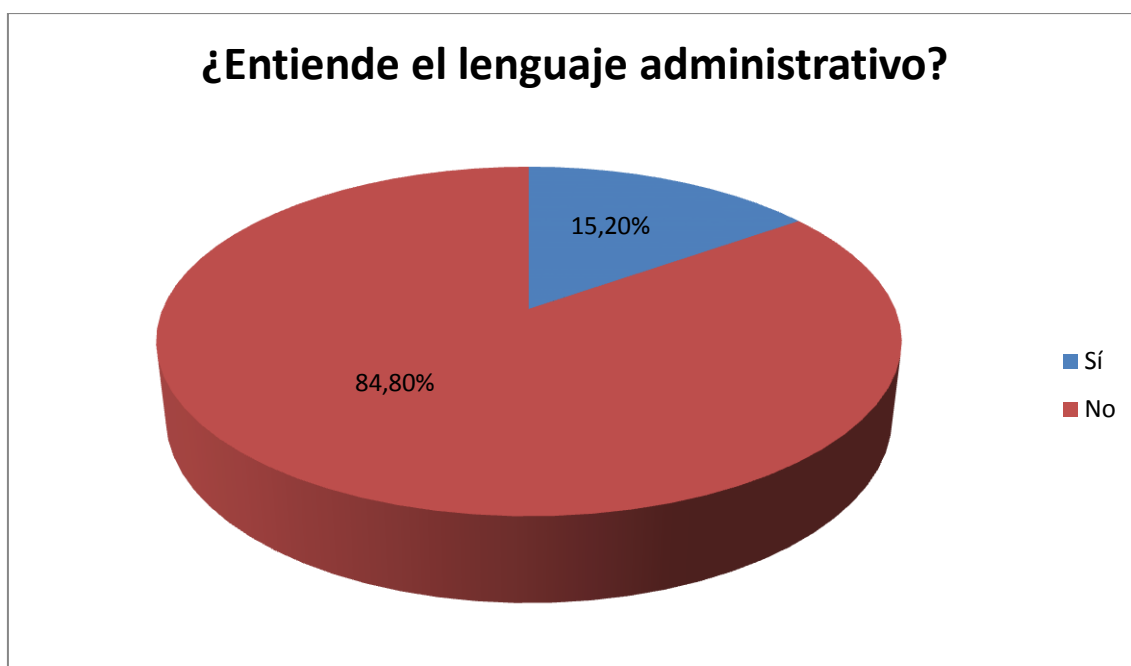
aquellos documentos en que no hay mayor explicación que las referencias a artículos, párrafos, instrucciones, circulares, etc.

Otro tipo de comunicación puede conllevar el asesoramiento por parte de entidades sociales o empresas que han estudiado o conocen a los colectivos, por lo que tanto las campañas como la información que se pretenda transmitir, cuenta con un apoyo externo a la Administración hasta el punto de que las propias organizaciones del Tercer Sector suelen recibir financiación concreta para diseñar y poner en marcha las campañas, con la supervisión de las instituciones públicas.

Para complementar esta información se realizó una serie de preguntas a las personas encuestadas con la finalidad de conocer particularidades en relación al lenguaje y el trato recibido, de forma que sirve para desarrollar una aproximación a las principales consecuencias de la falta de comunicación de la Administración con estos colectivos.

Para empezar, se les preguntó si cuando reciben algún escrito de la administración lo entienden o no, y la respuesta fue la que se muestra en el gráfico 6, es decir que 212 del total de personas entrevistadas (250) no entienden el lenguaje administrativo y necesitan la colaboración de otras personas para aclarar ciertos puntos.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, les preguntamos si recurren aquellas resoluciones administrativas que les afectan, dado que es un derecho fundamental que les acoge, a lo cual el 64,4%, es decir, 161 personas de 250 nos respondieron que sí, lo cual es una cifra moderadamente baja, debido sobre todo a que estas resoluciones suelen afectar económicamente a su sostenimiento familiar. En cualquier caso, si comparamos esta cifra con el número de atenciones que, como vimos en el capítulo anterior, se suele llevar a cabo en las organizaciones sociales y a que, un 89,6 %, o sea 224 de las personas encuestadas afirman que acuden a alguna asociación o entidad para que le ayude a preparar el recurso en vez de hacerlo personalmente, tendremos una idea clara acerca de lo problemática que resulta la comunicación entre estas personas y las instituciones públicas, y de que, en estos casos las entidades sociales están desarrollando una labor de intermediación importante. La situación sociolaboral de las personas que conforman del colectivo en riesgo de exclusión

requiere, que, para la correcta ejecución de las políticas de integración, la Administración fomente programas de ayuda y subsidios que compense las carencias económicas, formativas o de cualquier índole que les impidan un desarrollo de su ciudadanía. Por este motivo, consideramos adecuado, tal y como se anunció con anterioridad, visualizar el vínculo que estas actuaciones genera. Quizás una de las preguntas que más afecta a la labor de inclusión y trabajo con la ciudadanía es la información y por tanto el trato que reciben en las propias oficinas debido a que, en ellas se interactúa directamente con el público y que éste debe tener el máximo de información posible para ejercer su derecho. Es aquí donde se planteó una de las preguntas que más inquietan desde el punto de vista de los resultados ya que plantea el tipo de servicios que las personas en riesgo de exclusión reciben del personal que los atiende. La pregunta que se les formuló fue: “¿Recibe información en las oficinas públicas sobre sus derechos cuando no está de acuerdo con una decisión administrativa?”. La respuesta aparece en el siguiente gráfico:

Gráfico 7



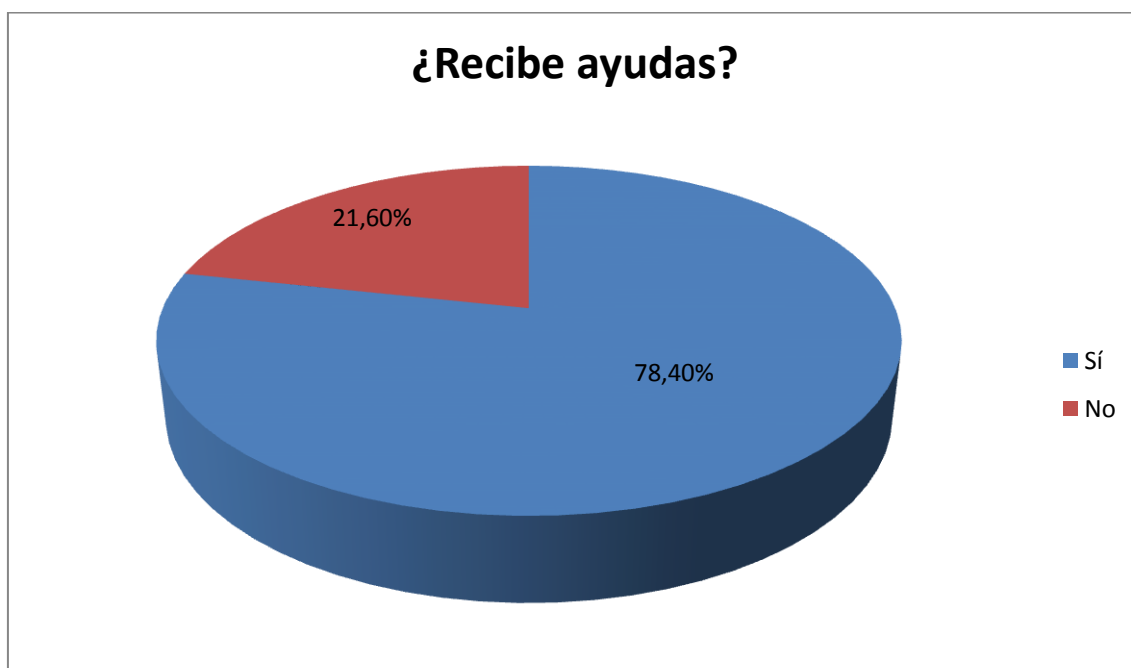
Fuente: Elaboración Propia

Según se puede apreciar el 68,8%, es decir 172 personas, afirman que no reciben información en las oficinas sobre sus derechos cuando no están de acuerdo con una resolución. Más de dos terceras partes de las personas encuestadas afirman que no se les informa sobre la posibilidad de presentar recurso, ni se les da opciones claras de cómo actuar. Este elemento es importante y bastante grave desde el punto de vista de la atención, y sobre todo supone una vulneración de su derecho a una buena administración, a la resolución eficaz de sus expedientes y al derecho de defensa de los propios intereses. Es decir que existe esa relación administración-administrado, un acercamiento de estos hacia las oficinas públicas, que no genera, sin embargo, un acercamiento y una comunicación más fluida. Se entiende este problema desde el punto de partida que vimos cuando analizamos la comunicación presencial, es decir, una comunicación que se da entre personas en las cuales unas tienen los conocimientos y una serie de prerrogativas, que llevan a justificar una comunicación sea poco clara y adecuada, distante en algunos casos, que depende de la voluntad del emisor a la hora de generar mensajes claros y colaborar en el entendimiento.

En relación al contacto que tienen las personas en riesgo de exclusión social con la Administración se les preguntó acerca de si “¿recibe usted o algún miembro de su familia ayudas por parte de la administración?”. Para complementar las respuestas y conocer si las gestiones se realizaban personalmente y si conocían dónde llevarlas a cabo se les preguntó “¿Acude

usted normalmente a gestionarlas?”. Las respuestas se muestran en los gráficos 8 y 9.

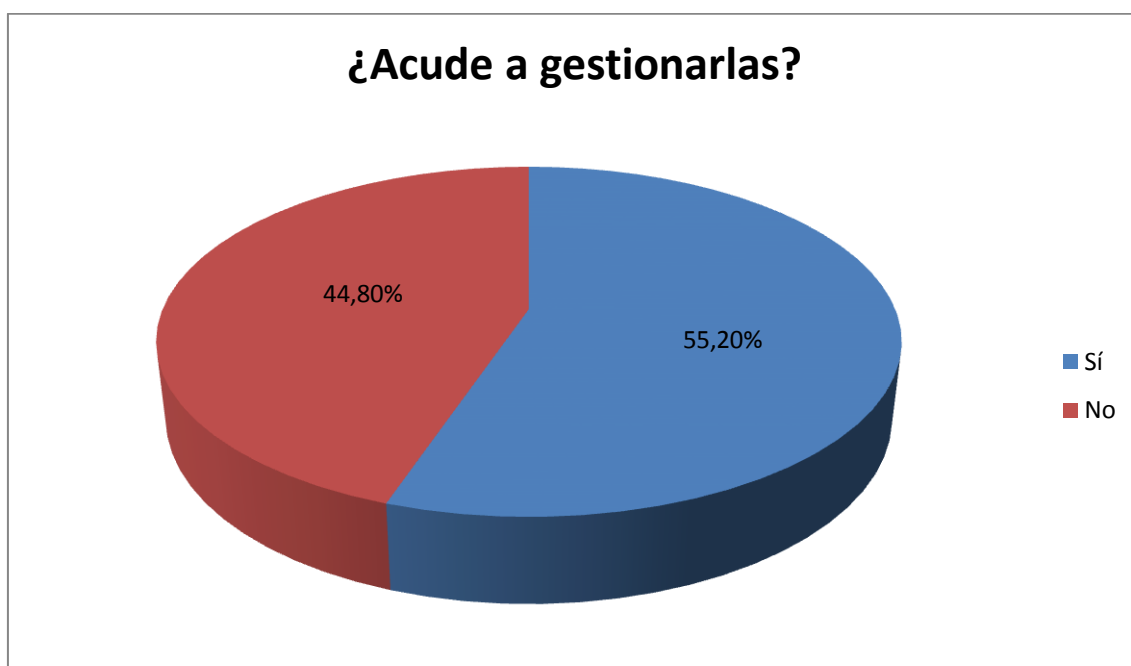
Gráfico 8



Fuente: Elaboración Propia

En este caso 196 personas de las 250 encuestadas nos dijeron que de manera personal, o a través de su familia recibían algún tipo de prestación, por lo que el vínculo con la administración, en este caso, el Servicio Andaluz de Empleo, el Servicio de Empleo Público Estatal, la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, así como Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente, se produce en más del 78% de los casos. Hemos de entender que, debido al alto nivel de desempleo el único ingreso de las familias en situación de riesgo de exclusión social depende directamente de dichas ayudas, por lo que se genera un vínculo con las administraciones derivado del tipo de servicios que éstas prestan y que influye no solo en la persona interesada, sino también en todo el entorno familiar.

Gráfico 9

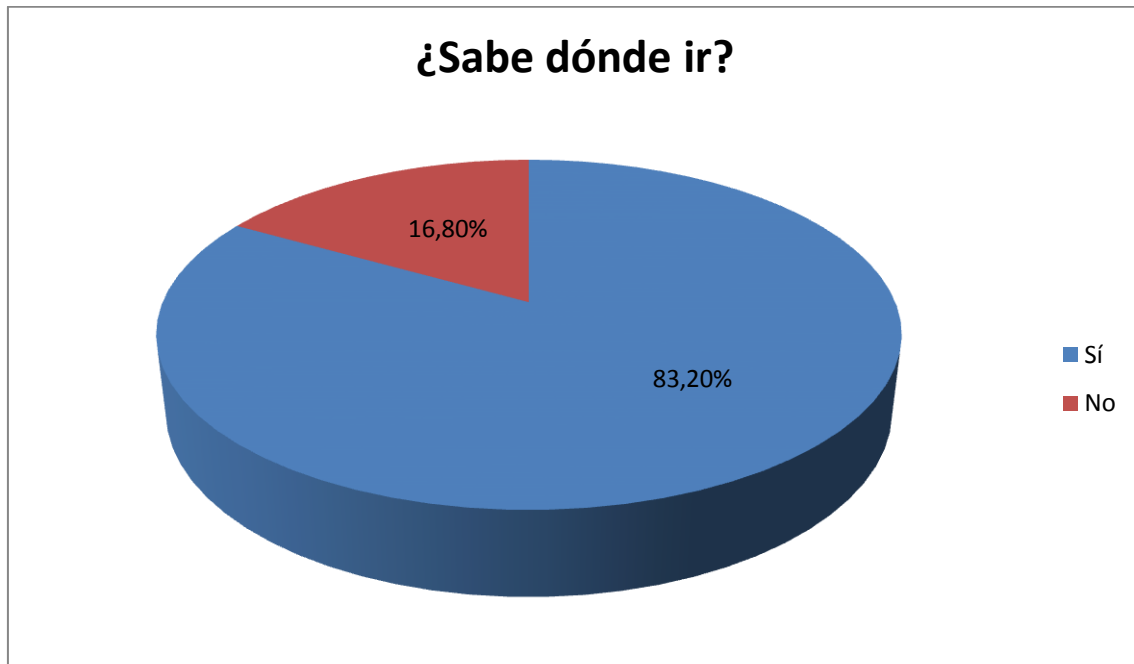


Fuente: Elaboración Propia

Como puede observarse en relación a la pregunta sobre si acuden personalmente a gestionar las ayudas el sí baja bastante, ya que, al ser un trámite personal, depende de cuál de los miembros de la familia esté en condiciones de solicitarla, lo llevará a cabo. En este caso 136 personas de las 250 suele realizar esta clase de gestiones. Otro buen número de personas acuden a las oficinas de gestión personalmente, dado que el trámite así lo exige, pero con la compañía de personas, normalmente trabajadores/as sociales que les ayuden en la tramitación de documentación y de los formularios.

Por otra parte sobre la información de cara a conocer los lugares y las administraciones a las que tienen que acudir para solicitar las ayudas se les preguntó también “¿Sabe dónde ir?” a lo cual respondieron:

Gráfico 10



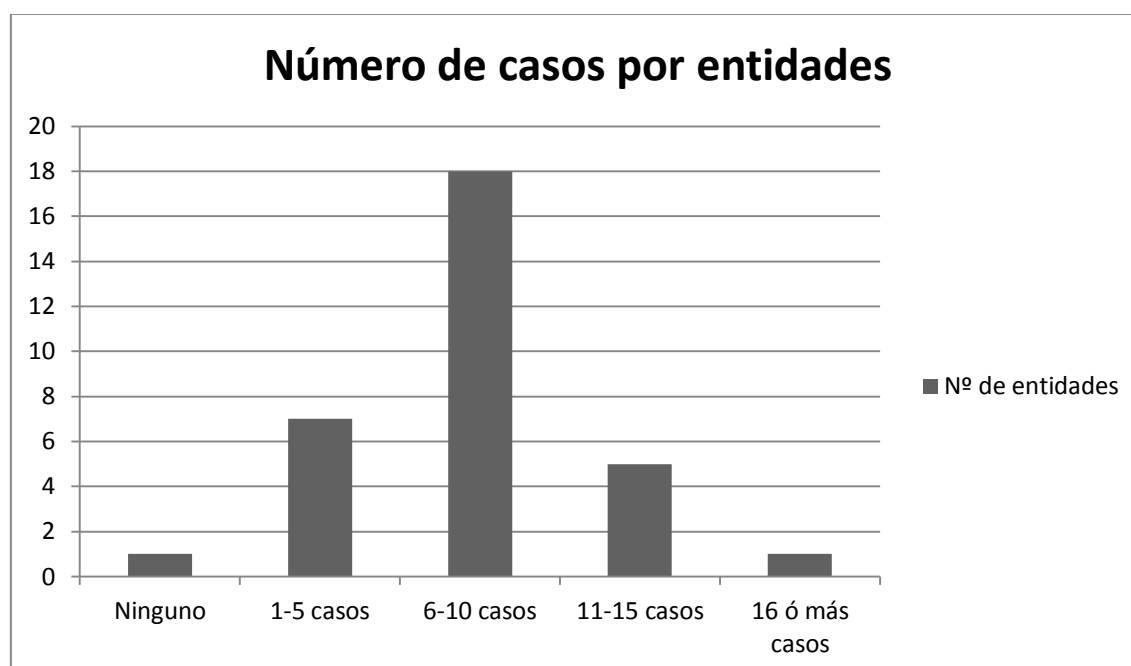
Fuente: Elaboración Propia

En este caso 208 personas de las 250 encuestadas respondieron que sí sabían dónde acudir, lo cual es comprensible desde la perspectiva de que una de las mejores vías de comunicación entre las personas en riesgo de exclusión es el boca a boca como veremos en breve, y a que la supervivencia de las familias depende de este tipo de ayudas. Además prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas, 248, han solicitado alguna otra ayuda anteriormente, ya sea en su nombre o mediante otro miembro de su unidad familiar.

En este sentido la colaboración de las entidades sociales es fundamental. De hecho, después de haber entrevistado a un gran número de entidades sociales de toda Andalucía sobre los servicios que prestaban a la población en

riesgo de exclusión social nos respondieron que eran principalmente de intervención sociolaboral y de asistencia. De entre aquellos casos de intervención sociolaboral, “¿cuántos de media diaria consisten en ayudar a los/as usuarios/as a rellenar documentos, gestionar trámites administrativos, informar sobre ayudas, subsidios, programas de la Administración, completar formularios?”. La respuesta que más marcaron está situada, como puede verse por la siguiente gráfica entre seis y diez casos al día, con 18 de las entidades que así lo indican, lo cual supone el 56,25%.

Gráfico 11



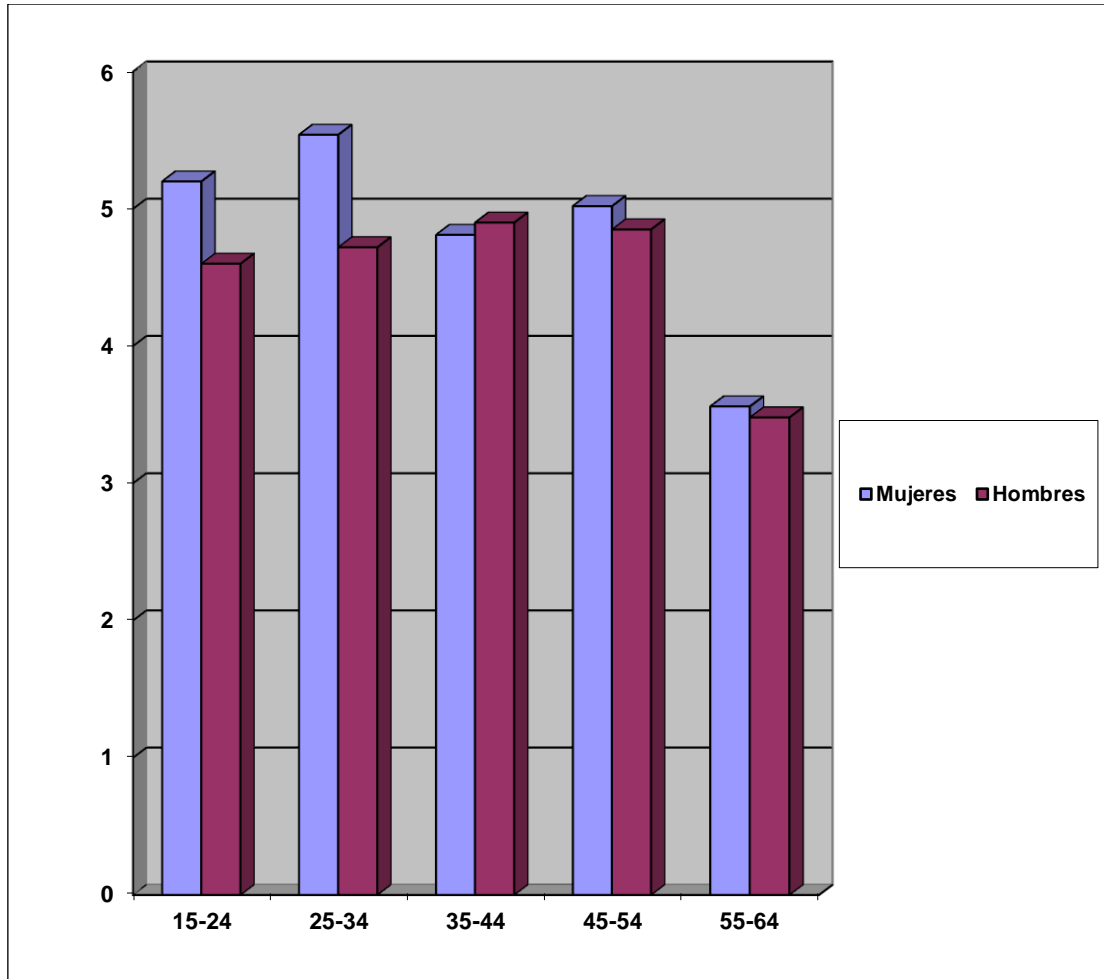
Fuente: Elaboración Propia

En otro orden de cosas, no es muy diferente el trato que reciben estos colectivos por parte de la Administración, según su entendimiento. Hemos de señalar que, por un lado, la encuesta planteó la pregunta: “**¿Recibe un trato**

cercano por parte de la Administración?”, buscando un sentido positivo que evitara prejuicios acerca del fin pretendido. Igualmente se explicó a los encuestados que no debían dejarse llevar por apreciaciones sobre casos concretos sino sobre la generalidad, y además que el trato se refería a todos los aspectos y relaciones que pudieran tener con la Administración. Los resultados no fueron muy distintos a los ya apreciados en la gráfica anterior, si bien son las mujeres en este caso las que consideran que reciben un mejor trato. En concreto el grupo de mujeres de entre 25 y 34 años, piensa con un **5,54** que este es aceptable. Sin embargo, y del mismo modo que en la pregunta anterior, la calificación final se queda en un **4,67**, muy poco por encima de la otorgada al lenguaje. En más del 65% de las encuestas, las personas entrevistadas añadieron que se sentían abandonados por la Administración, y que era en las asociaciones donde encontraban mayor respaldo. Añadían, además, que tenían problemas concretamente con algunas entidades públicas tales como la Junta de Andalucía y algunas oficinas municipales, donde la información se prestaba de manera más rápida y sin atender a las dificultades que tuviera el o la interesada. Ello no ocurre, según manifiestan, en las entidades donde les dedican el tiempo necesario para explicarles los asuntos y textos. Esto contrasta de manera evidente con la realidad, dado que, por lo expuesto, estas asociaciones desarrollan programas subvencionados por las entidades públicas dentro de la ejecución de su política social. Sin embargo, al no percibir la cercanía, estas personas consideran que existe una despreocupación o un abandono que les perjudica de manera general. Veremos más adelante cómo las mismas organizaciones llevan a cabo un análisis de este punto, desde la perspectiva del

conocimiento que tienen acerca de cómo actúa la administración y cómo gestiona la comunicación.

Gráfico 12.- Valoración de la comunicación de las administraciones públicas

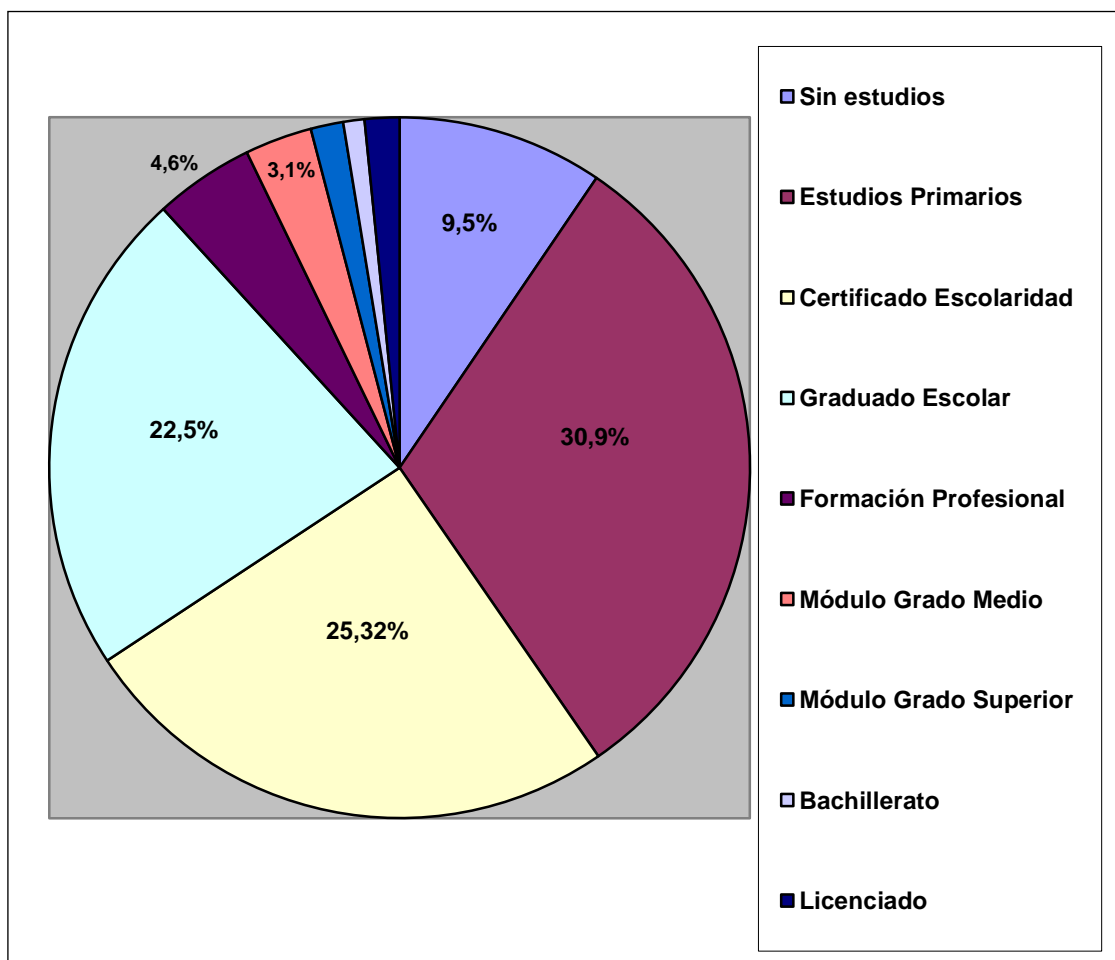


Fuente: Elaboración Propia

Tal y como hemos indicado con anterioridad, las personas en riesgo de exclusión social, atraviesan por circunstancias socioeconómicas que les limitan en cuanto al acceso a la información. Si en capítulos anteriores realizábamos un acercamiento a datos estadísticos obtenidos sobre informes realizados por las ONGs, los que aportamos a continuación están basados en las mismas encuestas.

Hablábamos entonces sobre la formación de las personas que están en situación de riesgo de exclusión residentes en zonas con necesidades de transformación social. Decíamos que el nivel de formación era principalmente medio-bajo por lo que, si bien es posible entender que puede darse una limitación a la hora de entender un lenguaje administrativo complejo, no debe ser la única motivación. De hecho, a la luz de los resultados de las encuestas, el 59,6% de las personas encuestadas tiene certificado de estudios, estudios secundarios o superiores, incluidos el graduado escolar en E.S.O., Bachillerato, Módulos de grado Medio, Superior y Licenciaturas.

Gráfico 13.- Nivel de estudios de la población encuestada



Fuente: Elaboración Propia

Si, del modo en que muestra la gráfica 3, las personas del colectivo poseen estudios medios y superiores, han de darse otra serie de circunstancias que limiten las capacidades para entender los mensajes emitidos por la Administración Pública. Cuando se les preguntó acerca de si entendían el contenido de las resoluciones que se les notificaba, para las respuestas negativas se adjuntó la pregunta **¿por qué?** De entre las inquietudes que nos expusieron destacamos los siguientes:

- “son muy enrevesadas”
- “a ellos (las instituciones públicas) no les importa”
- “hay muchos artículos de leyes que no entendemos”
- “no explican bien si me han dado la ayuda o no”
- “no me informan de qué puedo hacer para arreglar el problema”
- “y ahora, ¿qué tengo que hacer?”

De todo esto se pueden extraer ciertas ideas acerca de cómo se plantean estas personas su relación con respecto a las entidades públicas; porque los colectivos en riesgo de exclusión se consideran en indefensión ante el desarrollo de las políticas sociales, y a expensas de que la resolución de sus solicitudes sea favorable, sin conocer los motivos por los que sucede así, ni de donde proviene esos recursos, y, por supuesto, en el caso de que no sean favorables, qué pueden hacer para oponerse.

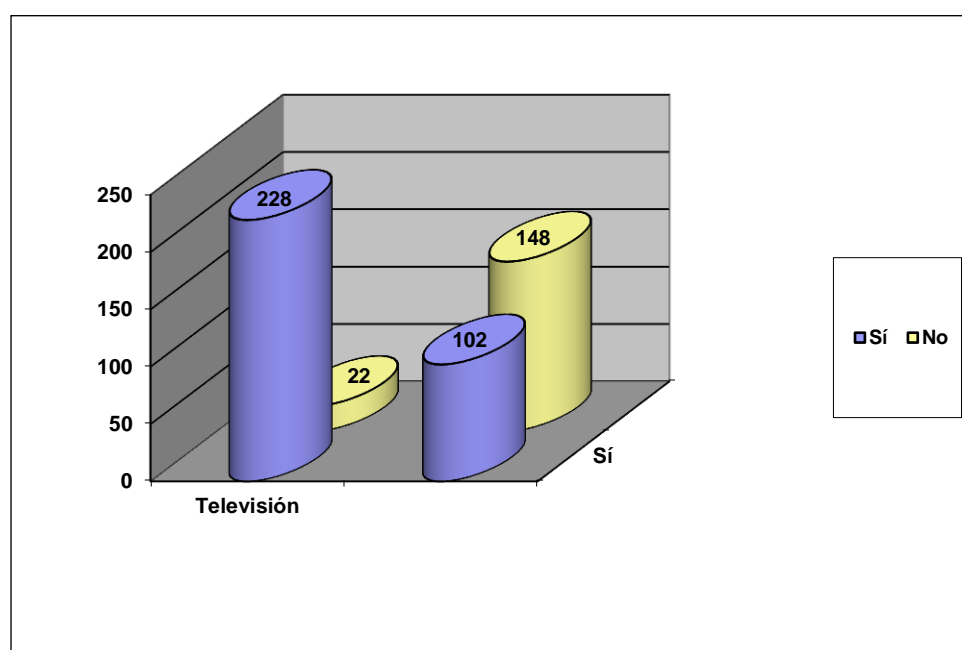
Para enmarcar todo este proceso, mencionamos que el cien por cien de las personas encuestadas conocieron las actuaciones y programas de la Administración a través del *boca a boca*, incluyendo entre sus referentes más inmediatos a familiares, amigos y asociaciones. Además, el desarrollo de esa vía de transmisión de información permite preguntarse por la existencia de referentes, ya sean físicos o jurídicos, que actúen como líderes de opinión dentro de su entorno, y canalicen los mensajes o los gestionen de alguna manera. Sin embargo, esta cuestión no ha sido incluida en el objeto de análisis por la exigencia de estudios concretos, y un trabajo de observación directa con la población.

Si ya hemos visto que ni los comunicados, ni otros medios tales como carteles, mailing son efectivas con este colectivo, procedería estudiar otros posibles medios como una alternativa. Sin embargo, de entrada podemos rechazar, a la luz de los datos proporcionados por la encuesta, la radio como posible vía, dado que tan sólo el 40,8%¹⁸ de las personas de este colectivo oyen la radio, y en su mayor parte, buscan programas musicales y de entretenimiento. Por otra parte, si bien la televisión es uno de los medios en los que es mayoritario el seguimiento, un 88%, tal y como se puede apreciar en el gráfico 14, son programas de entretenimiento los que se confirman como los de más audiencia entre este tipo de público. De hecho, la mayoría de aquellas personas que indicaron que le interesaban los informativos, lo hicieron después de marcar series, películas o programas deportivos.

¹⁸ . Ver Graf. 14

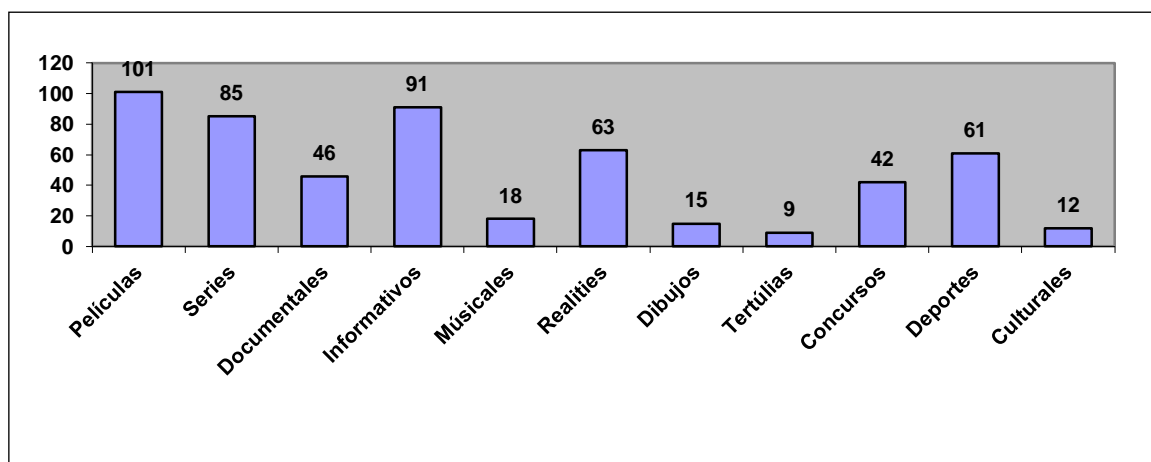
La televisión y la radio tienen una finalidad clara para las personas en riesgo de exclusión, ya que para ellas supone un medio de entretenimiento, más que un vehículo de información eficaz. Además, ni siquiera tiene en cuenta las particularidades de cada colectivo, al igual que la radio, disponiendo en todo caso de una programación destinada a la generalidad, o con algunos espacios especializados hacia públicos igualmente especializados. Por tanto, no puede considerarse que la televisión suponga un medio integrador para las personas en riesgo de exclusión social, y tampoco les supone un vehículo adecuado de transmisión de mensajes que les afecten.

Gráfico 14.- Uso de medios de comunicación



Fuente: Elaboración Propia

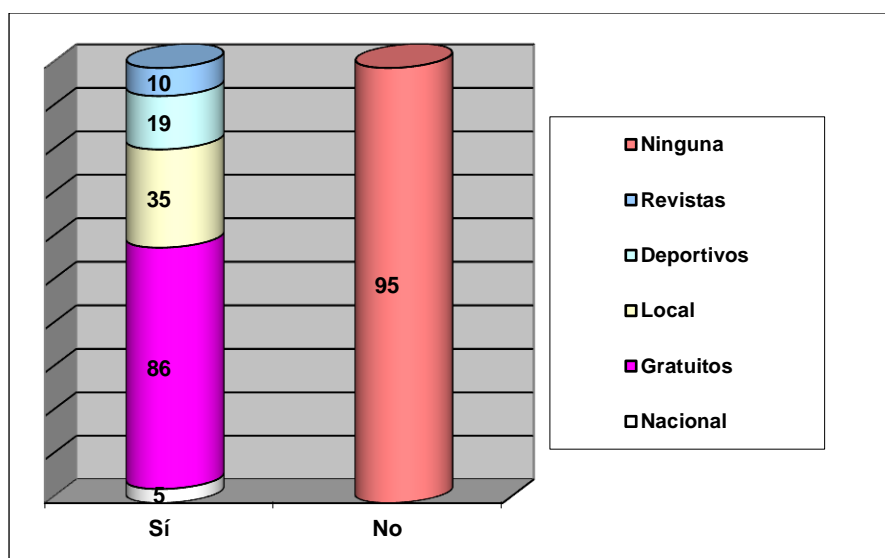
Gráfico 15.- Tipo de programas que ven las personas encuestadas



Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado la prensa, tal y como se puede apreciar en la gráfica siguiente, tampoco se convierte en un medio adecuado para comunicarse con este público, puesto que el número de personas que leen prensa o revistas en algún momento es tan sólo un 38% más que las que nunca lo hacen. Además, si quitamos las revistas dirigidas al público joven (revistas de entretenimiento), y la prensa deportiva, nos quedamos con que menos de la mitad de la población en riesgo de exclusión social lee periódicos, incluidos los diarios gratuitos.

Gráfico 16.- Uso de prensa escrita por parte de las personas encuestadas



Fuente: Elaboración Propia

4.2.- Grupo de discusión.

Por otro lado y como indicamos anteriormente, para poder complementar este análisis convocamos a un grupo de organizaciones tanto públicas como privadas a participar en el estudio. Para canalizar sus respuestas y poder ofrecer una perspectiva global se desarrolló un grupo de discusión, celebrado en la Facultad de Educación de la Universidad de Málaga, con presencia de una miembro de la misma, de responsables del Centro de Inserción Social “Evaristo Martín Nieto” (dependiente de la Dirección General de Prisiones), y de miembros de las entidades: FEMAD (Federación Malagueña de Asociaciones de Drogodependencias), Federación de Asociaciones de Mujeres “Ágora”, INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación), Arrabal-AID, Federación de Discapitados AMADPSI, JOMAD (Asociación de Ayuda a Jóvenes Marginados por la Drogodependencia), NAIM (Nueva Alternativa de Intervención Mediación) y una representante de la Red Acoge. Con ello se abre el conocimiento del tema desde la perspectiva de la diversidad social y los colectivos más vulnerables cuya intervención se canalizaba en gran número a través de alguna de estas entidades.

Las personas asistentes por cada una de las entidades fueron (indicando las siglas con las que se le identificarán en la transcripción):

Centro de Inserción Social	D. Francisco González (F.G.)
UMA	D ^a Pilar Sepúlveda (P.S.) D. Víctor Martín (V.M)
INCIDE	D ^a Francisca Palomo (F.P.)

Arrabal-AID	D ^a Josefa Reyes (J.R.)
FEMAD	D. José Antonio Jiménez (J.J.)
JOMAD	D ^a María González (M.G.)
NAIM	D. José Montes (J.M.)
Red Acoge	D ^a . Carmen Cano (C.C.)
AMAPSI	D ^a . María Vázquez (M.V.)
Federación de Asociaciones de Mujeres “Ágora”	D ^a . María José Moreno (M.J.M.)

Una vez presentado el grupo, cuyo comienzo fue a las 10:15 de la mañana del 14 de noviembre de 2014, se expuso el tema de debate previa explicación acerca del tipo de investigación que se estaba desarrollando y los elementos que se iban a tratar. Para ello se les explicó a las personas participantes que se pretendía conocer su opinión basada en los conocimientos y la experiencia vinculada a sus responsabilidades acerca de las relaciones a nivel de lenguaje y trato por parte de las administraciones andaluzas, es decir, Junta de Andalucía y Ayuntamientos, con respecto a las personas en situación de riesgo de exclusión social. A continuación se aporta una transcripción de dicho grupo de discusión:

M.V. (AMADPSI).- “Nosotros trabajamos con el colectivo de discapacitados. Ellos necesitan un lenguaje adaptado precisamente porque una de las características que define a este colectivo es la dificultad que tienen de comprensión. En ese sentido para ellos el lenguaje administrativo tiene una dificultad. Y luego la dificultad que veo cuando trabajo con ellos es la rigidez

burocrática. Nosotros trabajamos en esa línea. Tenemos otras reuniones en las que también participa la administración y les hacemos partícipes de esas dificultades, y bueno, en algunos casos sí vamos consiguiendo que muestren esa flexibilidad para que podamos trabajar, pero es complicado.”

P.S. (Universidad de Málaga).- “Yo comparto lo que está diciendo ella, es más, yo creo que cuando llega cualquier documentación en esos términos las personas que nos desenvolvemos más o menos, tenemos dificultades porque tienen que ver que según el BOJA tal o cual; el lenguaje no es asequible sólo a las personas en riesgo de exclusión social.”

M.J.M. (Ágora).- “Hay un colectivo cada vez mayor, que es el de mujeres mayores, que viven solas, que tienen la pensión no contributiva, y que bueno, no es riesgo de exclusión social, es que ya están en exclusión, a esas mujeres no les llega nada porque ellas no acceden a mucha información.”

P.S. (Universidad de Málaga).- “Yo creo que en vez de acercar (la administración) cada vez más a los ciudadanos, está alejando, creando barreras y en lugar de oportunidades, la gente ya desiste.”

V.M. (Universidad de Málaga).- “Yo creo que es un lenguaje legislativo, pero que además, no es casual, es intencionado para establecer una distancia entre los que cuentan y los que no cuentan, entre los que están y los que no están, por tanto es un lenguaje intencionado, con todo lo que nos pasa... Con el paso del tiempo todo parece que iba a niveles más próximos pero se han dado cuenta de que eso no les viene bien a algunos, entonces vuelven a alejarnos. No es casual con la intención de marcar distancia. De todas formas yo pienso que si esos

colectivos vulnerables, es decir que si trabajamos para los colectivos vulnerables y no trabajamos para que el resto de la población que no es vulnerable se conciencie al final estamos haciendo un trabajo en vano.”

P.S. (Universidad de Málaga).- “Esto que estás comentando tiene que ver con la pregunta que él ha lanzado. Por un lado están los colectivos que intentan separarlos que están en una situación económica, política, social mejor también tiene que trabajar para que aquellos que están en colectivos mucho más vulnerables también reciban información, se le ayude y tenga información, porque si se trabaja en un ámbito pero no en otro que es el que tiene la posibilidad de cambiar y facilitar el cambio dejamos algo. Hay que trabajar en los dos ámbitos de lo contrario todo se va a seguir manteniendo igual.”

Entrevistador.- “Visto todo esto ¿consideráis que desde las entidades se está haciendo un esfuerzo por adaptar el lenguaje, por encontrar canales de comunicación con más posibilidades de éxito? O que simplemente hay un acercamiento por parte de la gente y el día a día es lo que va enseñándonos a desarrollar una comunicación más éxito, a la luz de lo que nos dice el estudio que se ha realizado. ¿Estamos adaptando bien?”

J.R.- “Yo creo que sí.”

M.J.M (Ágora).- “Lo estamos intentando, es nuestro trabajo y avanzamos.”

M.V. (Amadpsi).- “Bueno yo te hablo de nuestra experiencia y pongo ejemplos concretos. Aparte de difundir a través de cartelería y de otros medios, no dejamos de hacer un trabajo de comunicación desde los propios programas, con una adaptación de los contenidos según el público al que nos dirigamos y según

el grupo de personas que tengamos que atender dentro de esos públicos. Para eso tenemos un personal técnico que lleva muchos años trabajando con personas de distinta formación y con diferentes circunstancias y que sabe identificar cuáles son las necesidades principales de cada grupo, y de cómo adaptar a cada persona el trabajo del grupo. Hemos conseguido muchas cosas y de hecho con la misma Administración porque, para algunos casos, como los que salen de la Ley de Dependencia con personas que tienen situaciones especiales y cuyos cuidadores están en prisión, en algún caso hemos avanzado y hemos podido ejercer de interlocutores para conseguir permisos especiales, y que se atiende a las circunstancias de cada persona, pero, para ello, tenemos que hacer un trabajo de conocer a la familia, saber qué necesitan, ver que es necesario tener a esa persona cerca y de que se conciencie de que aquí hay unos compromisos que cumplir. Incluso dentro de prisión estamos realizando un trabajo importante de valoración de las discapacidades que la administración no hacía. Nos acercamos cada poco tiempo y vamos revisando caso por caso, viendo a la persona, teniendo en cuenta cómo ha ido su semana, cómo es su día a día dentro del entorno penitenciario y todo aquello que sirva para mejorar su calidad de vida. Y sobre la adaptación del lenguaje hemos conseguido que, cuando una persona ingresa en prisión, se le da un manual adaptado para entender cómo es la vida de un interno. En ocasiones quien ingresa tiene una discapacidad intelectual, pues ya tiene un documento adaptado que le facilita su entrada. Hay cosas que se consiguen y otras que no pero no podemos dejar de estar ahí.”

M.J.M. (Ágora).- “¿Os ha sido fácil conseguir esas cosas?”

M.V. (Amadpsi).- “Fácil no, fácil no es porque en estos casos concretos, como el de la Ley de Dependencia, hay un trabajo de varios meses de enviar los informes, de llamar constantemente y la administración ya sabemos cómo es. Ellos te dan un plazo para entregar la documentación de diez días y tú lo haces pero luego el procedimiento es muy lento, y se alarga, y te vuelven a pedir cosas incluso que ya se han hecho. Pero bueno ya hay un acuerdo, se ha establecido y se puede avanzar a partir de ahí.”

M.J.M (Ágora).- “Lo malo es eso, que para cualquier cosa tienes que insistir, insistir, y hay personas que llega un momento que se cansan, y es triste que haya personas vulnerables que no puedan conseguir cosas porque los han cansado o no les han dejado opciones, aunque lo que piden es completamente legítimo.”

M.V. (Amadpsi).- “Es cierto que al principio hay que andar insistiendo, pero cuando ya se consigue hablar y cerrar el acuerdo empieza a ser más fácil que se aplique automáticamente por parte del funcionario. Hay que conseguir que lo que les estás ofreciendo (a la Administración) tenga su valor y funcione. No podemos dejar de estar ahí.”

P.S. (Universidad de Málaga).- “Pero con respecto a lo que tú planteas hay que hacer una diferenciación: por un lado está la Administración como ente y por otro lado si las personas que están a cargo están concienciadas, tratan de comprender, tratan de facilitar y son las que después están como interlocutoras válidas, como mediadoras. Hay que cambiar desde abajo, desde las personas, porque a arriba no les llega nada, y si no es por las personas que te escuchan, que te atienden.”

M.V. (Amadpsi).- “Ten en cuenta que nosotros nos encontramos problemas de base, del día a día y tenemos la obligación de trasladarlos a quien corresponda, caso por caso, si es necesario, pero nunca dejar de ver la generalidad.”

M.J.M. (Ágora).- “Eso es si encuentras a alguien concienciado, pero luego hay mucha gente que no.”

M.V. (Amadpsi).- “Ya, pero eso es algo que tenemos que hacer. Tenemos la labor de llevar los casos y encontrar a alguien que nos escuche.”

Entrevistador.- “Bien, desde el comienzo del estudio, un repaso a la legislación vigente (estatuto de la función pública, administración electrónica, etc) hace mención que cualquier mejora o situación que se plantee no puede generar dejadez de la función pública, es decir que la administración está al servicio de la gente.”

J.R. (Arrabal).- “Claro, ahora con respecto a las certificaciones del SEPE (Servicio de Empleo Público Estatal), a la gente les están dando las claves para que se busquen un ordenador con conexión a internet y saquen sus propios certificados, cuando la legislación obliga a la administración a expedir ese certificado y, en todo caso, a facilitar la clave para que la persona pueda sacarlo si le parece. Pero no se está haciendo. Como norma general, sólo se les da la clave y que se busquen la vida. Ahí hay dejadez de la función de servicio que tiene la Administración. Y nosotros hacemos el trabajo de la Administración.”

Entrevistador.- “Claro, de hecho, según la encuesta realizada a 250 personas, más del ochenta por ciento de los participantes dijeron que suelen acudir a las asociaciones para que les ayudemos a preparar la documentación, para que les

digamos qué pone tal resolución o para que les aconsejemos sobre qué paso dar cuando no comprenden algún procedimiento administrativo. Al parecer tenemos esa capacidad de adaptar el lenguaje, de generar canales de comunicación que entienden.”

V.M. (Universidad de Málaga).- “Causa miedo ir a la administración para algunas personas. A las personas normalizadas ya de por sí nos da miedo no llevar la documentación, no tener, en una cola de la administración, los documentos que nos piden, imagina a una persona a la que, en muchos casos, no se va a tratar igual, y a la que se le va a pedir cosas que no entienden lo que son o que no sabe cómo conseguir.”

J.M. (Naim).- “Claro es que además te piden una cosa, la llevas, te piden otra después, la llevas y luego te encuentras con otra y piensas que ya no tienes capacidad. Deberían decir “esto es todo lo que tienes que traer, y esto lo puedes conseguir aquí de esta manera y esto otro allí de esta manera”, así sería más fácil porque la administración, en definitiva, es única.”

Entrevistador.- “Una última pregunta: desde nuestras entidades, ¿hacemos un esfuerzo porque nuestras campañas se adapten a la diversidad cultural, religiosa, funcional, etc?”

M.J.M. (Ágora).- “Yo creo que sí. Desde nuestra entidad en la que trabajamos con mujeres mayores, con mujeres víctimas de violencia de género, estamos haciendo un esfuerzo por llegar a los colectivos, con campañas adaptadas, con estudios sobre las dificultades y tratando de concienciar a las asociaciones que forman parte de la Federación de la importancia de que esto sea así.”

J.M. (Naim).- “Desde nuestra asociación que desarrollamos mucha formación, tratamos de evaluar la capacidad de cada grupo para que esa formación sea efectiva, en algunos casos hasta partiendo de lo mínimo. A veces incluso hay que enseñarles a rellenar el formulario de inscripción, pero con menores y mayores. Partir de lo más básico.”

F.G. (CIS).- “Eso es prisión ocurre también. A nosotros nos llega una programación desde Madrid, con unos determinados cursos y unos contenidos y, por supuesto tenemos que adaptarlos, para eso hablamos con los profesionales que van a impartirlos y les concienciamos de lo que pueden encontrarse. Cuando son de la Junta de Andalucía, los cursos suelen tener unos determinados requisitos formales como pueda ser que se tenga un determinado nivel, porque la propia Junta exige que para darle el título o determinada capacitación, lo tengan. Por eso tenemos grandes dificultades, puesto que de partida ya nos vienen limitando. A la Administración diferenciar las capacidades le cuesta mucho hacerlo y por eso, muchas veces, optamos por enviar a los internos a los cursos de las asociaciones, antes que a los propios que nos llegan. El programa que tenemos con Málaga Acoge que es de educación fundamentalmente para extranjeros, vemos que los internos van a los cursos, pero además eso les sirve para que les ayuden a realizar cualquier gestión administrativa, para que les ayuden a acceder a otros recursos. Utilizan el acceso a la entidad para realizar otras gestiones propias y así integrarse con más facilidad.”

J.M. (Naim).- “Pero hay que reivindicar el papel de la Administración, es decir, nosotros hacemos un papel, ayudamos en la gestión, adaptamos el lenguaje, lo

que quieran, pero es su obligación estar ahí, y por sí misma o porque nosotros les digamos cómo son las cosas, tienen que saber cómo relacionarse con la gente y resolver sus problemas. Nosotros hacemos un esfuerzo pero la administración tiene que hacerlo más. Cada vez viene más gente a las asociaciones para que les ayudemos con temas básicos que le tocaría a ella.”

El grupo de discusión finalizó a las 11:05 horas del mismo día, dando paso a continuación a la reunión trimestral del Consejo Social Local Penitenciario, con la participación de las mismas entidades.

4.3.- Encuestas a las entidades

Parte fundamental de la participación municipal es el Tercer Sector, y los motivos los hemos ido detallando a lo largo de las páginas anteriores. Por un lado existe un reconocimiento social por parte de la ciudadanía, que al organizarse a través de las asociaciones generan ese espacio para el desarrollo de acciones cuya esencia es la reivindicación. De hecho hemos comentado que buena parte de las demandas sociales se canalizan a través de las entidades y que éstas, a su vez, son la voz de muchos colectivos. Las organizaciones llegan a todo el territorio incluyendo aquellos a los que los mensajes generales y las acciones de fomento de la participación no lo hacen habitualmente. Es este entorno social en el que muchas personas conocen la planificación, los eventos organizados por los entes locales, y es en él mismo, donde aprenden o se les insta a comunicarse con la propia administración. Por otro lado el conocimiento

de las necesidades sociales, de los recursos y herramientas para intervenir, junto al acercamiento a los procesos administrativos han convertido a las asociaciones en un referente al que se dirigen las instituciones públicas para gestionar acciones en general, en interlocutores válidos, o en consultores sobre determinadas materias. Como se desarrollará posteriormente, el hecho de que la administración local pretenda llegar al máximo de personas va a coincidir con la representatividad que consideran las entidades que tienen, en la convocatoria a las mismas a los espacios estables de participación.

En cualquier caso para conocer una aproximación a la realidad de la participación por parte de las entidades del tercer sector en varias capitales de provincia andaluzas se plantearon dos cuestionarios (Anexos IV y VI) y que fueron remitidos a un grupo de entidades de distintos ámbitos (Anexo V) para conocer su valoración sobre la política de participación en sus respectivos ayuntamientos. El diseño de estos cuestionarios tiene dos finalidades distintas aunque complementarias: por un lado tenemos uno dirigido a varias entidades de los municipios de Málaga, Córdoba y Sevilla, cuyos Ayuntamientos han colaborado en la presente investigación, y a través del cual hemos querido conocer cómo se desarrolla la participación ciudadana desde la propia institución. El motivo de la selección de estos tres ayuntamientos en concreto se ha explicado en la metodología y tiene que ver con la representatividad de los mismos, puesto que son los que tienen mayor población de la comunidad y, además, los que tienen en su territorio el mayor número de zonas con necesidades de transformación social. Por otro lado se preparó otro distinto

dirigido a bastantes más entidades de las ocho provincias andaluzas para conocer su valoración sobre cómo gestionan, tanto la Junta de Andalucía como los ayuntamientos de referencia, las comunicaciones con los colectivos en riesgo de exclusión social, y por ello, una apreciación sobre las relaciones públicas de estas instituciones por parte de la sociedad civil.

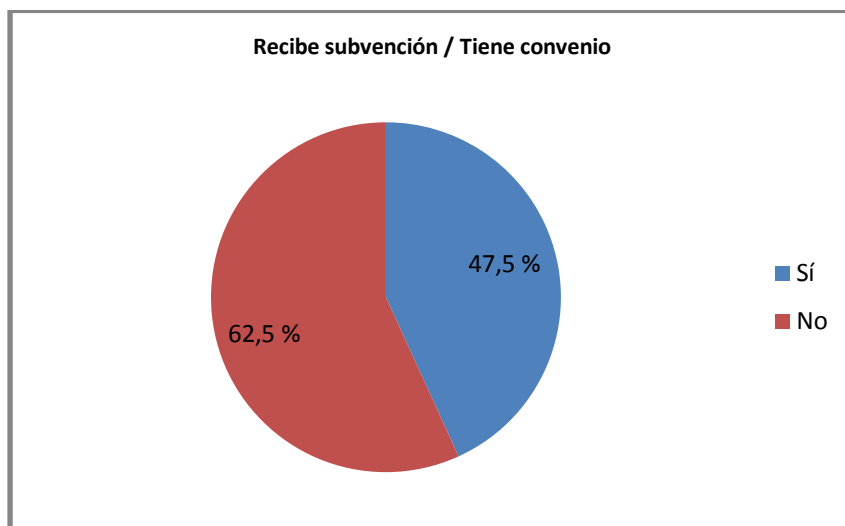
Las entidades que han participado en este estudio son de una presencia importante dentro del tejido social andaluz, tratando de que la muestra se acercara a los diversos colectivos y a la mayor cobertura a nivel regional, e intentando que fueran entidades referentes dentro de su ámbito de actuación.

a.- Cuestionario 1.

En relación a la primera encuesta, las preguntas se articularon intentando conocer su parecer, basadas en la experiencia y participación en diversas áreas de actuación de sus respectivos ayuntamientos. Se dividieron en tres bloques, según el tipo de respuesta: aquellas cuya respuesta era sí o no, cuya intención era sobre todo conocer la vinculación con el Ayuntamiento y su grado de participación; por otra parte están aquellas cuya respuesta exige una valoración que pretenden una nota sobre diversas cuestiones vinculadas a las políticas de participación; y, por último, se presenta un grupo de preguntas cuya respuesta exige una redacción y que refleja opiniones concretas.

Pregunta 1: ¿Recibe su organización subvenciones / tiene convenio firmado con su Ayuntamiento?

Gráfico 17



Fuente: Elaboración Propia

Como puede observarse la mayor parte de las entidades han respondido que no tienen actualmente convenio o subvención por parte de su Ayuntamiento, si bien, por el listado de organizaciones a las que se les preguntó tienen algún tipo de vinculación con otras áreas de su Ayuntamiento y gestionan programas de participación relacionados con derechos sociales, salud u otras áreas. En otras ocasiones sí que han desarrollado actuaciones gracias a subvenciones o convenio con alguna de las áreas de su Ayuntamiento pero éstas han concluido en un momento anterior a la encuesta. Hay que tener en cuenta que los proyectos y subvenciones de las áreas de participación, derechos sociales, igualdad o cualquier otra vinculada a la atención a colectivos vulnerables en los ayuntamientos analizados suelen ser de muy corta duración, ya que las cantidades con las que financian son bastante pequeñas para llegar al

máximo de entidades posible. Para el año 2014 el número de proyectos de éste ámbito aprobados por los ayuntamientos estudiados fueron:

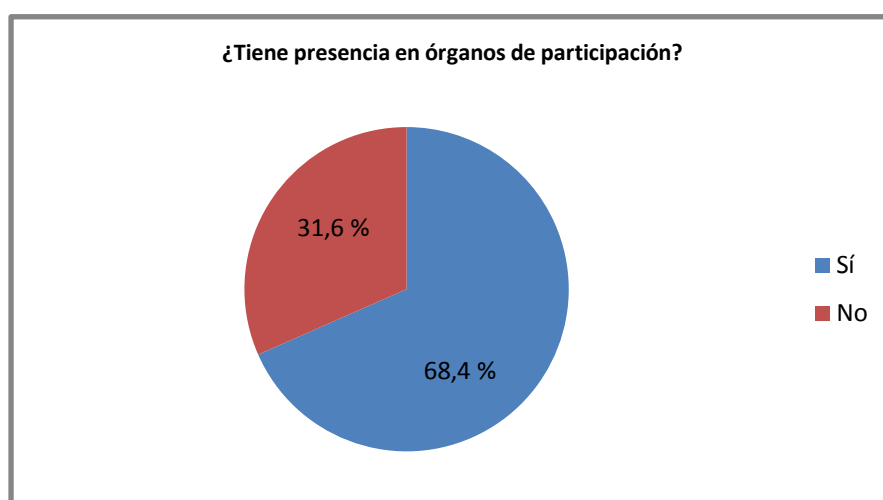
Tabla nº 3

Ayuntamiento de Málaga	100 proyectos aprobados Total 304.950 €	BOP Málaga 31/07/2014
Ayuntamiento de Sevilla	74 proyectos aprobados Total 959.351 €	Anuncio 13/8/2013, del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación
Ayuntamiento de Córdoba	78 proyectos aprobados Total 1.060.839 €	Publicación Plan Estratégico ¹⁹

Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 2: ¿Participa su organización en alguno de los órganos de participación de su Ayuntamiento: Consejos Sectoriales, Consejos Territoriales, Comisiones de Distrito, Mesas de Trabajo, etc.?

Gráfico 18



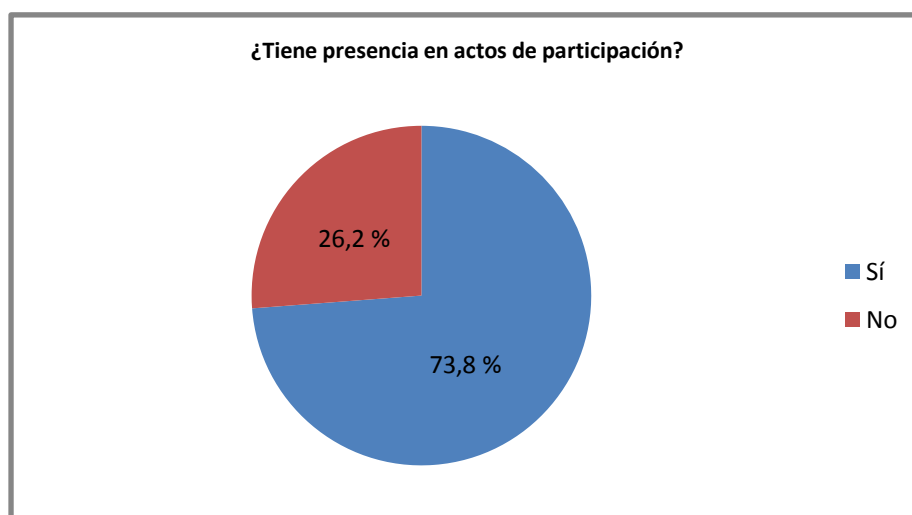
Fuente: Elaboración Propia

¹⁹ http://www.cordoba.es/doc_pdf_etc/TRANSPARENCIA/plan_estrategico_de_subvenciones_2014.pdf

Las entidades entrevistadas tienen mayoritariamente presencia en los órganos de participación de su Ayuntamiento, con excepción de algunas de reciente creación o las culturales, que no suelen desarrollar acciones de fomento de la participación. Después de revisar las actas se puede comprobar que las entidades que tienen presencia en los órganos estables suelen hacerlo en varios y de manera habitual, con algún tipo de intervención y no como meros espectadores. Dicha presencia suele ser tanto a nivel territorial como en los consejos sectoriales y en las comisiones y mesas técnicas, implicándose en las actuaciones derivadas de ellos.

Pregunta 3: ¿Ha participado su entidad en actos organizados por el Área de Participación: asambleas ciudadanas, jornadas de voluntariado, jornadas culturales, formación...?

Gráfico 19



Fuente: Elaboración Propia

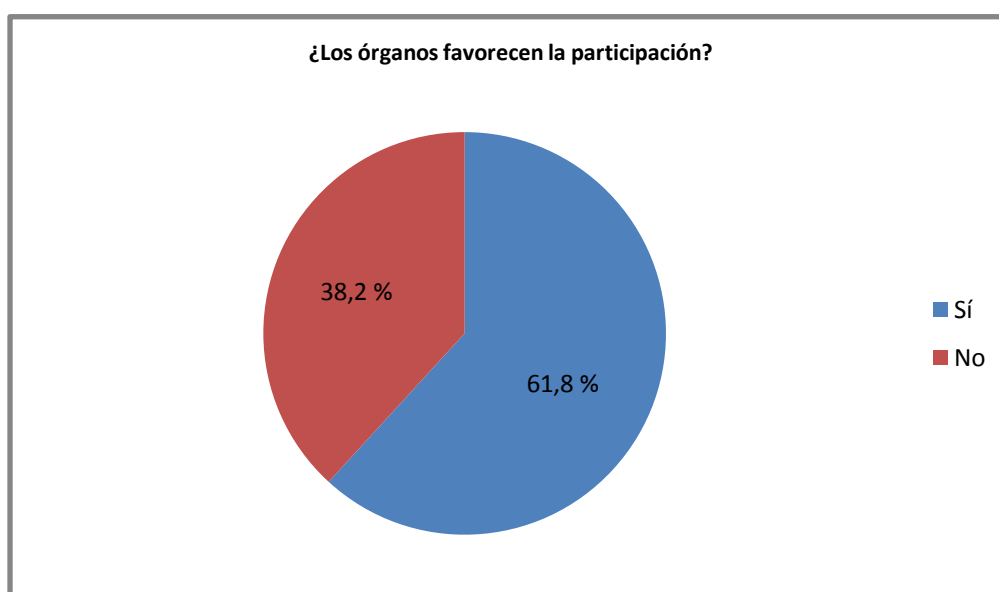
La participación de las entidades entrevistadas en actos de diversa índole vinculados a la participación y organizados por los ayuntamientos estudiados, como puede comprobarse es mayoritaria lo cual viene a confirmar que, al menos entre las entidades más representativas, existe una clara vocación de participación en la gran cantidad de actos que se organizan, siendo en muchas ocasiones coorganizadoras, colaboradoras o promotoras. Es relevante conocer que, en estas entidades, existe una clara intención de movilización como asociaciones representativas dentro de sus sectores de actuación. El resultado suele ser dispar, sin embargo, dependiendo del tipo de proceso de participación o acto que se analice, pues difícilmente en todos ellos se permita intervenir a las entidades con la misma libertad, ya que existe procesos completamente participados y otros en los que, como se expuso en el capítulo II, las administraciones se limitan a hacer una exposición informativa sobre algún asunto sin permitir ir más allá.

Pregunta 4: ¿Considera que los órganos de participación del Ayuntamiento de Málaga favorecen la participación?

Puede observarse a través del siguiente gráfico nº 20 cómo las entidades consideran de forma mayoritaria que los ayuntamientos favorecen la participación a través de cualquiera de sus órganos, por lo que uno de los planteamientos iniciales sobre el funcionamiento de los mismos y la necesidad de su presencia como vía de gestión de los procesos participativos queda respondida de manera clara por parte del tejido social. Otra cuestión distinta es el grado en que esta se desarrolle, aunque las diferentes convocatorias y la

posibilidad de acceder a estos órganos de representación suelen ser índice de calidad democrática.

Gráfico 20



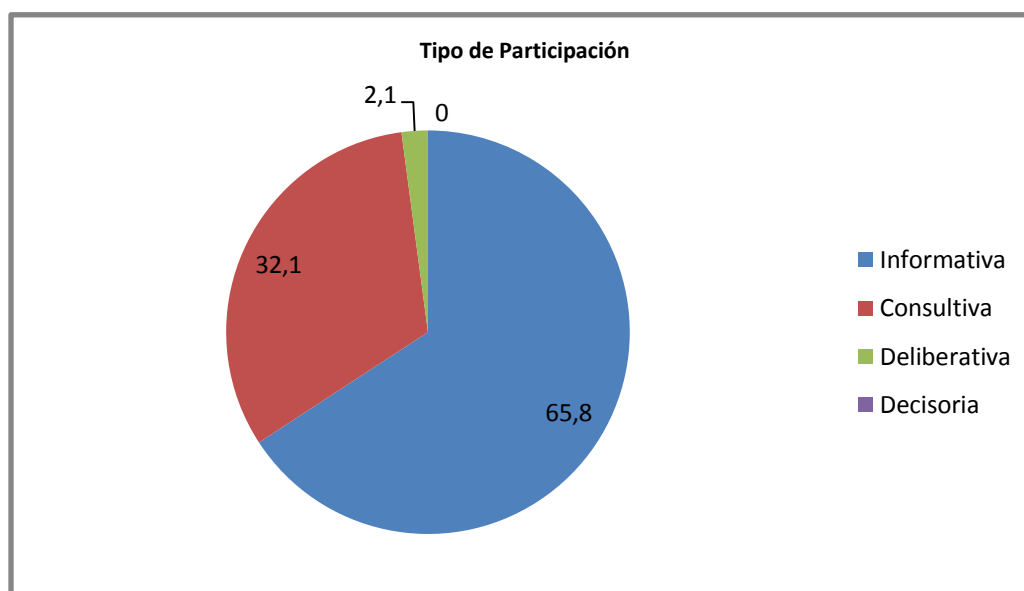
Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 5: ¿Qué tipo de participación considera que desarrollan los órganos de participación de su Ayuntamiento?

Por otro lado y en respuesta al tipo de participación que las entidades consideran que su Ayuntamiento lleva a cabo, permitiéndose dos respuestas en este caso, ha sido mayoritariamente informativa y/o consultiva, lo cual es un indicador muy importante en relación a las cuestiones que planteamos en este estudio, ya que, si bien son muchos los actos y órganos vinculados a participación que gestionan los ayuntamientos, las entidades sociales consideran que principalmente tienen un objetivo claro de información a la ciudadanía y en menor consideración, aunque también, con una alta tasa de

respuesta, la consultiva, siendo principalmente las mesas de trabajo y las comisiones las que cumplen con este papel primordial. Sin embargo es muy reseñable que las entidades consideran que el tipo de participación que su Ayuntamiento promueve no tiene apenas vocación de influir en las deliberaciones sobre cualquiera de los temas que se les someten, y en ningún caso va a ser decisoria en el desarrollo de la política local. Esto afectará considerablemente alguna de las otras respuestas, e incluso, como se verá a las propuestas que se expongan por parte de las entidades, ya que, al no haber un reflejo de su capacidad de propuesta y movilización en las decisiones y deliberaciones sobre los asuntos comunes, las mismas entidades replantean su propia participación.

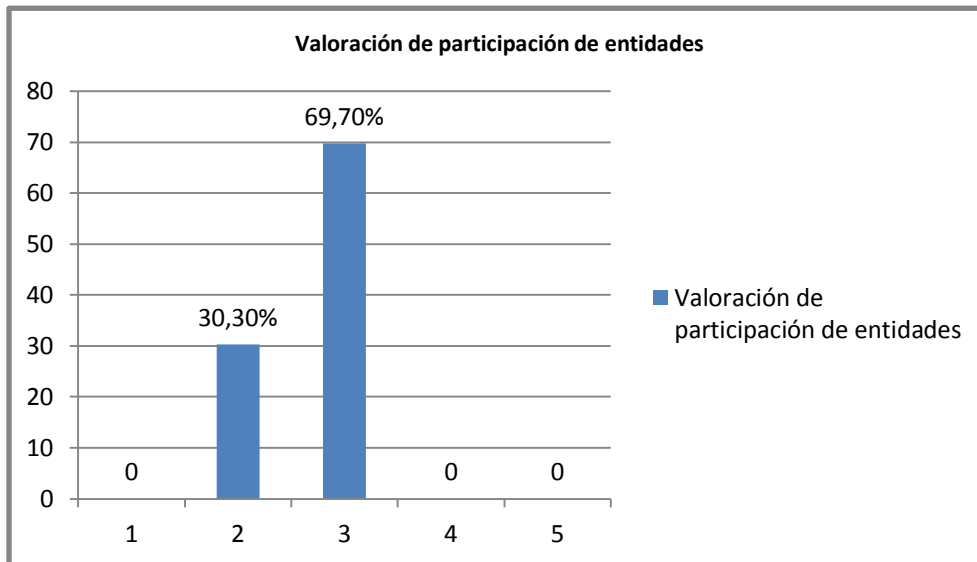
Gráfico 21



Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 6: Valore la participación de las entidades sociales en los órganos de gobierno local

Gráfico 22



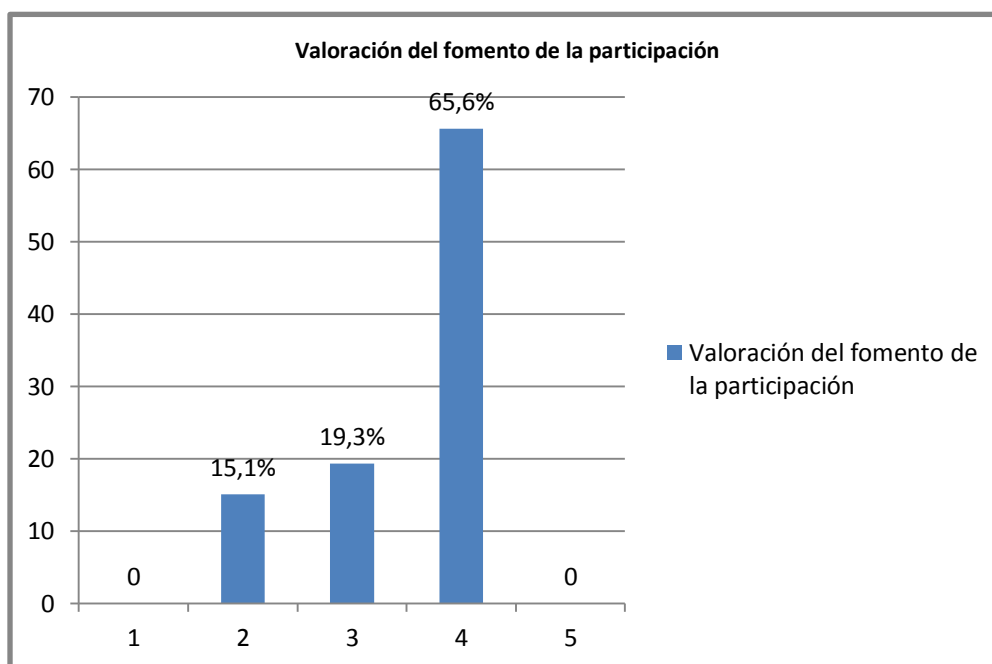
Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en esta gráfica las entidades sociales han presentado una calificación media-baja a la participación del Tercer Sector en los órganos de gobierno local, debido principalmente a que consideran que hay un bajo nivel de interés por implicarse en los asuntos vinculados a la política local. En las próximas páginas se van a presentar algunas conclusiones importantes extraídas de otras preguntas planteadas cuyas respuestas detallan el bajo interés de la mayor parte de las organizaciones por vincularse a procesos participativos. Es de reseñar que ninguna de las entidades entrevistadas consideraba que hubiera un interés medio-alto por participar en los órganos de

sus Ayuntamientos, lo cual contrasta de manera significativa con los resultados de la siguiente pregunta.

Pregunta 7: Valore el fomento de la participación de las asociaciones en los órganos de gobierno local por parte de su Ayuntamiento.

Gráfico 23



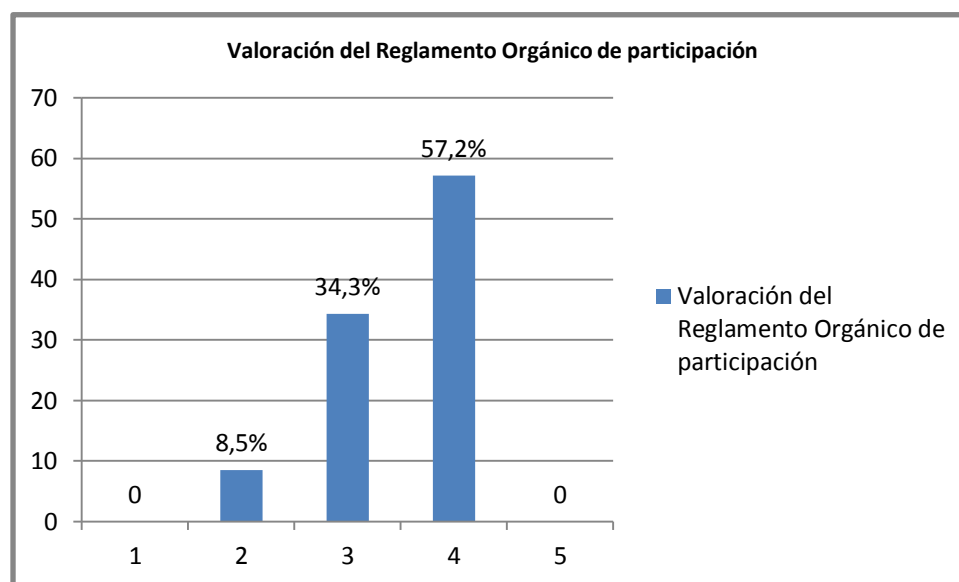
Fuente: Elaboración Propia

Tal y como indicábamos en la valoración de la pregunta anterior las organizaciones consideran que la participación del tercer sector en los órganos de los ayuntamientos era media o baja, lo cual contrasta, según indicábamos, con la gráfica que presentamos aquí. Como puede verse la valoración que hacen las organizaciones del fomento de la participación por parte de los ayuntamientos estudiados es mayoritariamente buena, lo cual nos indica que se

considera que los Reglamentos o las áreas de actuación están desarrollando una buena labor para favorecer la participación de las organizaciones y éstas no utilizan esas vías para llevar a cabo propuestas. Entre las medidas de fomento de la participación que aparecen en los Reglamentos Orgánicos están, como hemos podido ver, las formativas, las convocatorias, la cesión de espacios, lo cual supone un gran empuje al trabajo de las asociaciones. Por ello muchas entidades con escasos recursos pueden generar algún tipo de acción, ya sea voluntaria o no, pero con repercusión directa en la sociedad malagueña.

Pregunta 8: Valore el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de su municipio

Gráfico 24



Fuente: Elaboración Propia

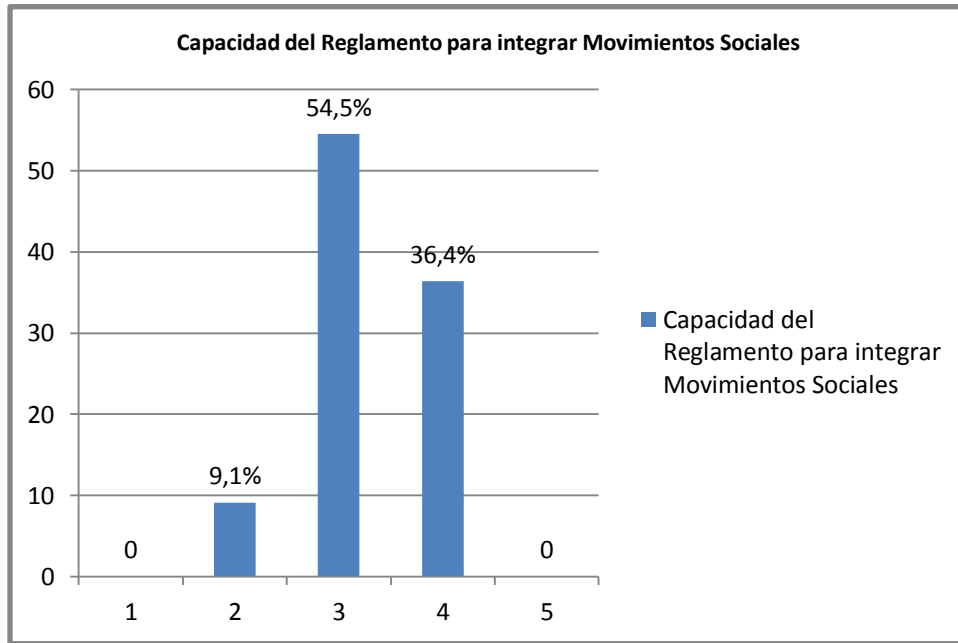
En este gráfico se muestra igualmente que la valoración de los Reglamentos Orgánicos de Participación por parte de las organizaciones entrevistadas es mayoritariamente buena, con una calificación de cuatro sobre cinco para más de la mitad de las entidades, y una tercera parte de ellas que la califican con una nota media. Por tanto los Reglamentos de Participación según la experiencia y consideración de las asociaciones son bueno, con lo que se confirman los datos de la pregunta anterior. Existe así una clara disposición por parte de las diferentes legislaciones a nivel local para generar participación dentro de sus municipios. Para ello, tanto los cauces, el fomento de iniciativas para generar una política participada, como la propia reglamentación de los órganos que la hacen posible, son, a ojos de las asociaciones, adecuados.

Pregunta 9: Valore la capacidad del Reglamento Orgánico de Participación para integrar a los movimientos sociales.

Sobre este punto es interesante observar que los movimientos sociales que se están produciendo en estos últimos años están aportando unos cambios importantes en la manera de valorar la participación ciudadana, con respecto a la que se había estado desarrollando en épocas anteriores al comienzo de la crisis económica y el interés de la ciudadanía por conocer sobre la gestión de lo público. La mayoría de los Reglamentos de Participación Ciudadana, han sabido adaptarse a los cambios, con unas disposiciones y una organización que, según las asociaciones, han tenido una valoración media-alta. En este punto la capacidad de las áreas que integran los ayuntamientos para acoger los nuevos movimientos y las necesidades actuales de la sociedad, han generado un debate

corporativo que pretende llevar más allá la adaptación de los reglamentos a la realidad con una modificación que mejore las propuestas del actual.

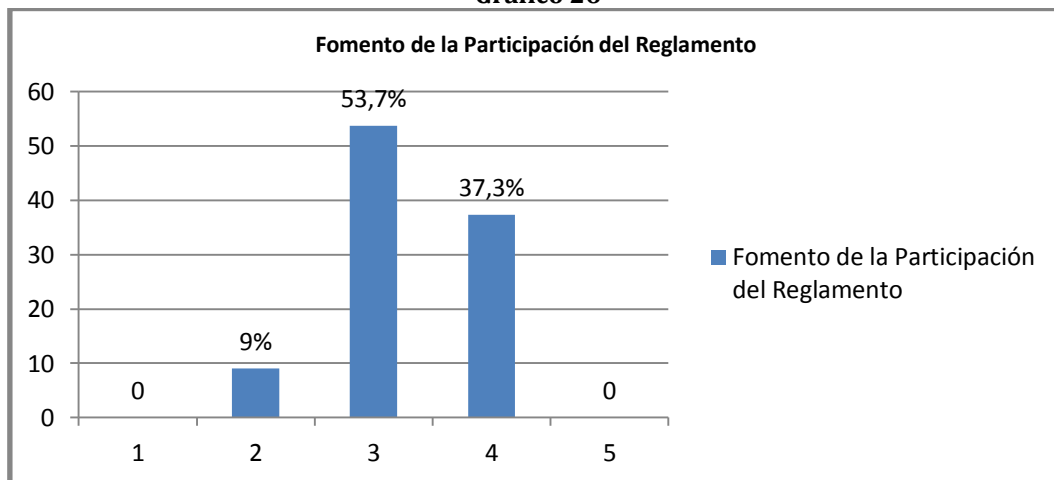
Gráfico 25



Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 10: Valore el fomento de la participación que desarrolla el Reglamento Orgánico de Participación.

Gráfico 26

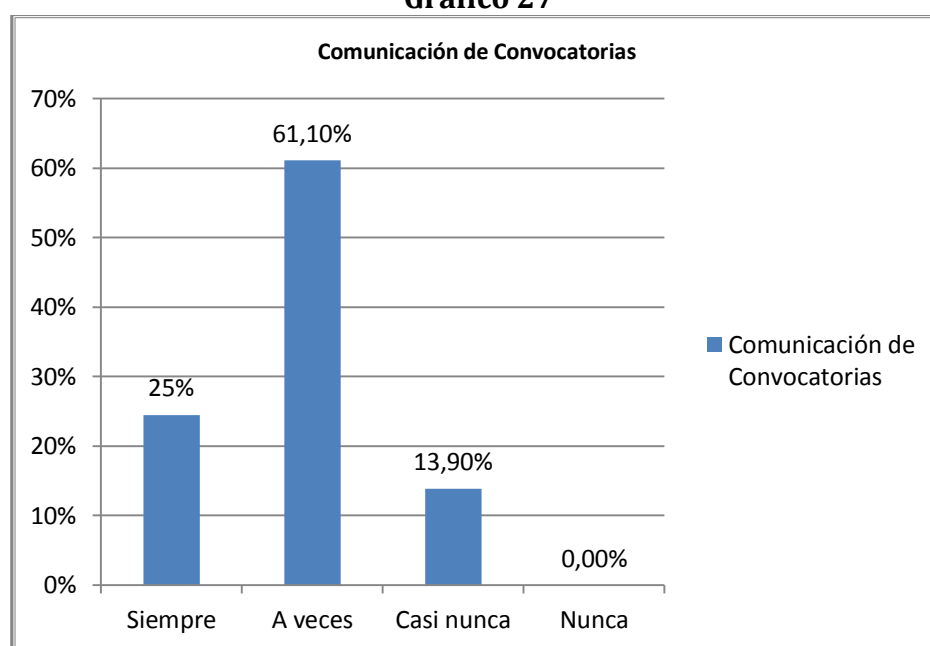


Fuente: Elaboración Propia

Según podemos ver las organizaciones del tercer sector de las localidades encuestadas consideran, con una calificación media-alta, y sobre todo en la nota media el fomento de la participación en los propios Reglamentos, teniendo en cuenta que lo que traslada la normativa es una serie de medidas con carácter abierto para el impulso del voluntariado, del establecimiento de los órganos de participación y el apoyo a las organizaciones en interés de constituir un tejido asociativo sólido. Sin embargo, según hemos comentado anteriormente, el funcionamiento de los órganos estables de participación tiene una serie de limitaciones de representación, espaciales y de coordinación que no afectan a otros procesos participativos gestionados por los propios ayuntamientos y que generan mayor participación.

Pregunta 11: ¿Suele recibir comunicaciones sobre convocatorias de reuniones, actos por parte del Área de Participación de su Ayuntamiento?

Gráfico 27



Fuente: Elaboración Propia

Como puede observarse las entidades nos responden sobre las comunicaciones que reciben por parte de la administración local y que, normalmente, están vinculadas a aquellos órganos de participación en los que suelen intervenir de manera habitual. Por lo observado a lo largo de las distintas convocatorias, se suele enviar correo electrónico a la entidad a través de listas de mails elaboradas según se van incorporando o salen entidades de los espacios de participación. En otros casos las convocatorias se hacen por correo ordinario, si bien, en mucha ocasiones no van bien dirigidas por no estar actualizadas muchas de las direcciones o las personas responsables. En algunas ocasiones las convocatorias se han realizado por teléfono con personas de referencia de las entidades, y si bien ésta es la vía más lenta, sirve para una confirmación personalizada e inmediata.

Pregunta 12: ¿Cuáles considera que son los puntos fuertes de la política de participación de su Ayuntamiento?

Tanto esta pregunta como las dos siguientes pretenden conocer con mayor desarrollo la opinión sobre aspectos determinados de la participación, para lo cual se permitió que las entidades escribieran por si mismas su respuesta evitando marcar determinados ítems. En este ámbito solo unas pocas las entidades quisieron plasmar su opinión pero igualmente se reseñan.

En el caso de la primera pregunta las respuestas algunas de las respuestas fueron:

- “Suelen conocer a las asociaciones y las implican en los actos”

- “Sabén contentar a las organizaciones. Acuden a sus actos”
- “La gestión de las comisiones de distrito, que es lo que está más cercano al ciudadano”
- “La integración de diferentes colectivos”
- “La cercanía a las organizaciones”
- “Organizan muchos actos con distintos colectivos y que generan mucha publicidad”
- “Hay bastante cercanía con las organizaciones”
- “Desarrollan una política cercana, aunque no siempre sea la más acertada”
- “Se suele tener las puertas más abiertas que con otras administraciones”

Pregunta 13: ¿Qué mejoraría de los procesos participativos de su Ayuntamiento?

Las respuestas aportadas por las entidades fueron:

- “Recuperar los presupuestos participativos, dejar claro en qué puede opinar la población y si serán respetadas sus decisiones”
- “Que realmente se tenga en cuenta la participación de los ciudadanos”
- “Mayor participación de la ciudadanía, no solo las organizaciones”
- “Implicar a las asociaciones y que no estén como espectadoras”
- “Más comunicación en los procesos, no sólo en los resultados”

- “Que se favorezca la participación de colectivos con menos recursos”
- “Atender a la experiencia de las entidades y potenciar su entrada en los Consejos Sociales”
- “Deberían localizar aquellas organizaciones que son referentes en la intervención con la población y hacerlas partícipes de los planes y estrategias municipales”.

Pregunta 14: ¿Alguna propuesta de mejora del Reglamento de Participación?

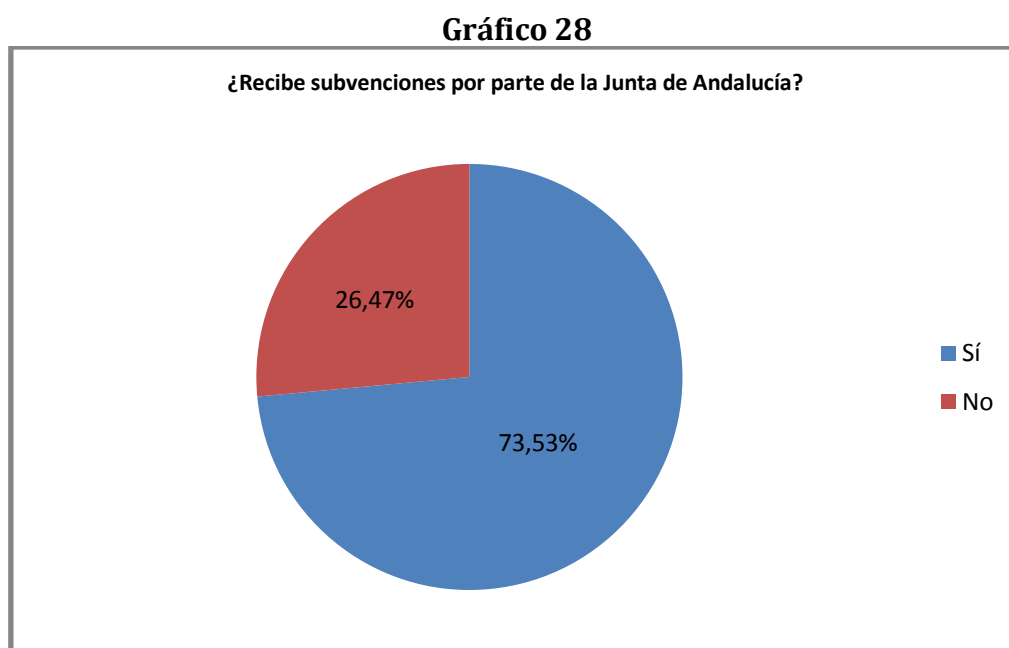
En este caso las respuestas son mucho más abiertas y tienen que ver directamente con aquellos elementos que consideran que hay que reformar o añadir a los reglamentos:

- “Que las decisiones sean algo más que consultivas”
- “Que todos los Consejos tengan grupos de trabajo, y que acuda personal del Ayuntamiento”
- “Órganos más abiertos.”
- “Exigir el seguimiento de las demandas planteadas”
- “Que sea un reglamento para todos/as y no se olvide de los/as más vulnerables”
- “Que se incluya la referencia a los colectivos en riesgo de exclusión”
- “Reglamentar unos presupuestos mínimos para la acción social”

b.- Cuestionario 2.

La segunda encuesta, como hemos mencionado, ha sido mucho más abierta, dirigida a un mayor número de entidades de toda la comunidad autónoma andaluza y con la intención de conocer su percepción y valoración sobre la labor comunicativa que desarrolla la Junta de Andalucía y los ayuntamientos en relación a los colectivos en riesgo de exclusión social. Para ello hemos formulado preguntas dirigidas a conocer su vinculación con estas administraciones, seguida por otro bloque que pretende valorar la calidad de la comunicación tanto de la Junta como de los Ayuntamientos, con especial referencia al lenguaje empleado, y solicitando además propuestas y comentarios a las organizaciones para poder llevar a cabo un diagnóstico más amplio a partir de sus conclusiones.

Pregunta 1. La asociación que representa: ¿recibe subvenciones por parte de la Junta de Andalucía?



Fuente: Elaboración Propia

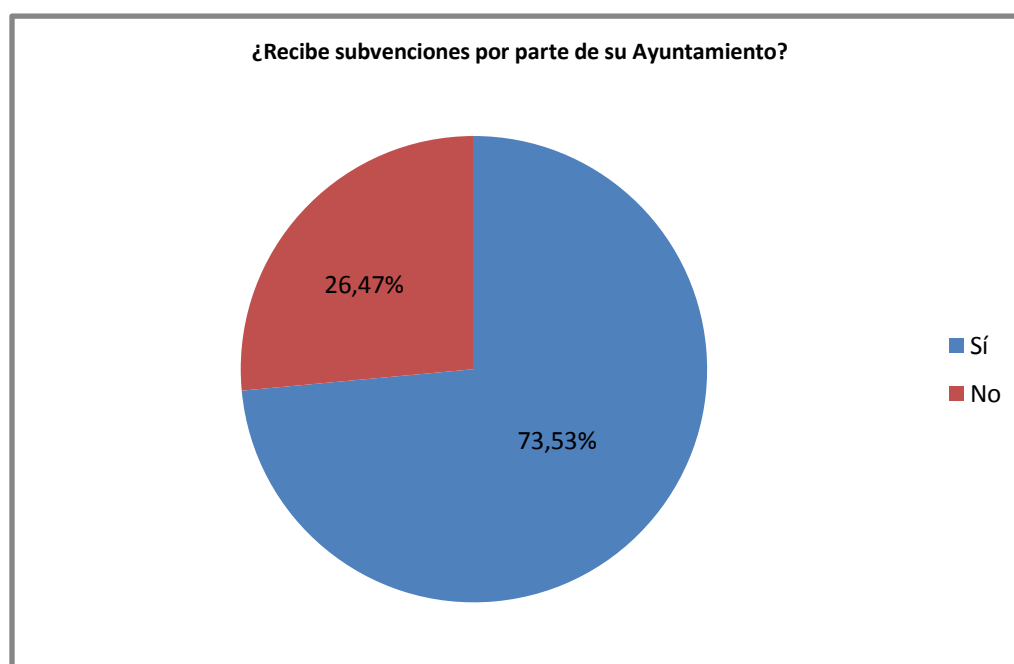
Como puede apreciarse la mayor parte de las entidades (25 de las 34 que han contestado al cuestionario) recibe subvenciones por parte de la Junta de Andalucía y tiene por tanto vínculo directo con ella en cuanto al seguimiento de los proyectos, la evaluación que se haga de ella y la gestión de recursos de difusión de los mismos, así como de las herramientas que se empleen. Para ello habrán de diseñar los proyectos conforme a las especificaciones que marque la administración y cumplir con los objetivos que se hayan declarado. Entre estos objetivos suele haber alguno específico que favorezca la difusión y el conocimiento del proyecto, para lo cual habrá que elaborar materiales específicos con el visto bueno de la propia Junta de Andalucía. Por lo demás, dicho proyecto deberá atenerse a lo previsto en la resolución de concesión. Sin embargo en las memorias justificativas, aparte de incluir una referencia concreta a las actividades de difusión, no se exige una evaluación de la misma, ni tampoco un seguimiento de las actuaciones para mantener aquellas mejoras que se hayan producido en relación a la comunicación entre las personas en situación de riesgo de exclusión y las administraciones financiadoras de los programas. En relación a esto ponemos un ejemplo de artículo de una normativa acerca de las exigencias de publicidad y difusión sobre determinado proyecto subvención, y que es la única mención al respecto que suelen formular las instituciones públicas.

Art. 24.1) de la Orden de 20 de marzo de 2015, que regula el procedimiento de concesión de los programas de orientación profesional, acompañamiento a la inserción y experiencias profesionales para el empleo, a las entidades sociales.

[...] h) Hacer constar en toda información o publicidad que se efectúe de la actividad u objeto de la subvención que la misma está subvencionada por la Administración de la Junta de Andalucía, indicando la Consejería o Agencia que la ha concedido, utilizando un lenguaje no sexista. En los supuestos de subvenciones financiadas con fondos comunitarios, se deberá cumplir con las disposiciones que sobre información y publicidad se dicten por la Unión Europea.

Pregunta 2. La asociación que representa: ¿recibe subvenciones por parte de su Ayuntamiento?

Gráfico 29



Fuente: Elaboración Propia

Como podrá observarse el número de entidades entrevistadas que han respondido que tienen subvenciones por parte de sus ayuntamientos es el mismo que en la pregunta anterior, es decir 25 de 34, contestaron que sí, sobre

nueve que respondieron negativamente. Y como en el caso anterior, los proyectos subvencionados por los Ayuntamientos han de ser resueltos y contar con el visto bueno por parte de las corporaciones locales. Para ello es muy importante la labor de difusión, que en el caso de los Ayuntamientos es mucho mayor, dada la cercanía con las entidades, y la publicidad, tanto para el público en general como para los públicos específicos a los que vaya dirigida la intervención, ha de contar con la aprobación de la administración. En cualquier caso y sobre todo los proyectos que tienen que ver con participación suelen ir enmarcadas dentro de campañas de difusión por parte del Ayuntamiento a través de la web corporativa y/o medios de comunicación. Los resultados en cualquier caso, por la propia labor de las oficinas municipales, suelen tener una cierta evaluación, ya que tienen un contacto cercano a los públicos y, por tanto, se va observando la mejora o no en las relaciones con ellos. Ciertamente es que esto dependerá sobre todo de con qué tipo de público traten y del carácter de la oficina, puesto que la mayor cercanía se suele dar, precisamente, en las Oficinas de Atención Ciudadana o de Servicios Sociales y con personas en situación más vulnerable.

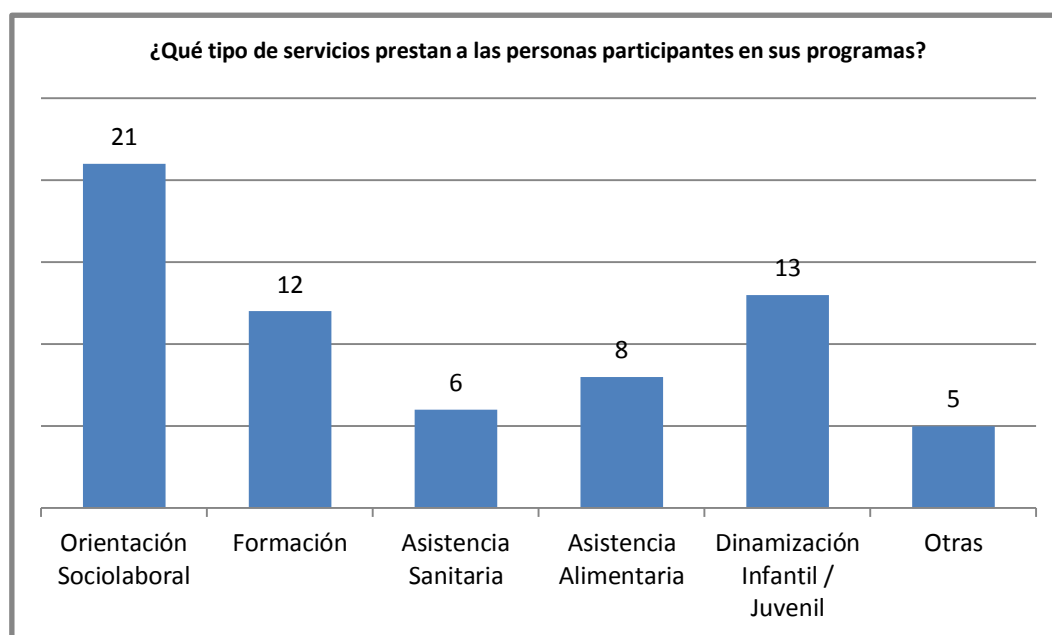
Pregunta 3. ¿Trabaja con colectivos en riesgo de exclusión social?

La totalidad de las entidades encuestadas atiende a personas en situación de riesgo de exclusión social, lo cual permite acercarnos mejor a la problemática presentada en este estudio a través de su experiencia en la intervención. Si bien las actuaciones que llevan a cabo tienen como destinatario a dicho colectivo, lo cierto es que, cada una de ellas suele tener una especialización en un grupo

concreto de personas o desarrollan acciones que llegan a participantes de muy diversa índole. Así mientras Amadpsi o Famf atienden preferentemente a personas con diversidad funcional, otras como Jomad, Femad o Proyecto Hombre suelen colaborar con quienes tienen algún tipo de adicción. Arrabal a través del programa SAL genera acciones de inclusión social para penados en segundo o tercer grado, al igual que INCIDE, quienes también, a su vez, llevan a cabo acciones de inserción laboral para personas en riesgo de exclusión sea cual sea el motivo, y como es bien conocido, a mujeres víctimas de violencia machista. Cruz Roja, Cáritas y algunas otras tienen un alto volumen de personas que vienen de procesos migratorios y junto a otras circunstancias suelen tener escasos recursos económicos. También trabajan esa temática Codenaf y la Asociación Marroquí para la Integración del Inmigrante, si bien, éstas gestionan bastantes proyectos de integración sociolaboral con dichos colectivos y unas interesantes iniciativas en materia de sensibilización sobre el hecho migratorio. Otras entidades tales como Humanos con Recursos, AESIM, gestionan, además de proyectos para la inclusión social de la mujer, otras líneas de investigación en torno precisamente a la exclusión social. La mayor parte de esas líneas de investigación participan de proyectos de las diferentes universidades de Andalucía. ADE, Objetivo Vida, Encuentros en la Calle, Encuentros del Sur, La Traiña junto a Aesim e INCIDE, tienen intervención en zonas con necesidades de transformación de toda Andalucía ya sea con jóvenes, menores, adultos. Prodiversa gestiona centros de tutela de menores de la Junta de Andalucía y así el resto de entidades, que de un modo u otro trabaja con estos colectivos.

Pregunta 4. ¿Qué tipo de servicios prestan a las personas participantes en sus programas?

Gráfico 31



Fuente: Elaboración Propia

Como podrá observarse son muy variados los servicios que prestan las entidades sociales participantes en la encuesta, habiendo marcado algunas de ellas varias opciones a la vez, con una destacada posición de las actuaciones vinculadas a orientación sociolaboral (21 de las 34 asociaciones que han respondido), seguido de aquellas entidades que desarrollan labores de dinamización en las calles, ya sea con jóvenes o niños/as pertenecientes a familias en situación de riesgo de exclusión social. De este modo hay una incidencia directa en aquellos aspectos vinculados a las habilidades sociales para la inclusión.

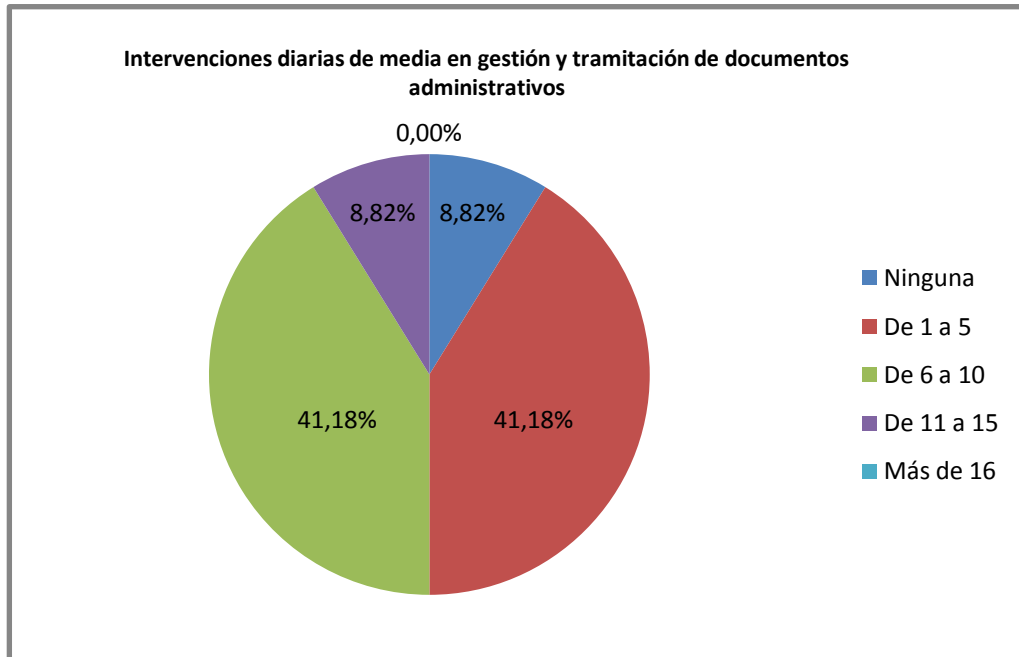
Como podrá observarse en los tipos de servicios que se han descrito, y sobre todo, teniendo en cuenta que varios de ellos pueden darse en la misma organización existe una gran preocupación por generar una intervención integral de estas personas, dentro de la misma entidad, o como hemos visto anteriormente, a través del trabajo en red entre distintas asociaciones. Éste es otro elemento diferenciador de las entidades sociales con respecto a la administración por cuanto, aunque estas saquen adelante planes integrales de intervención social, difícilmente se van a poner en marcha iniciativas que los desarrollen con ese objetivo. La administración regional o local, debido a la separación del gobierno por áreas de actuación, dependerá de aquellas que tengan el presupuesto y el procedimiento adecuado para iniciarlas. En las organizaciones del tercer sector la intervención integral es muy común, y si bien no todas ellas pueden desarrollarla, sí que poseen la capacidad y los acuerdos necesarios para trabajar en conjunto con otras.

Pregunta 5. De entre las acciones que desarrollan ¿cuántas de media diaria consisten en ayudar a los/as usuarios/as a rellenar documentos, gestionar trámites administrativos, informar sobre ayudas, subsidios, programas de la Administración, completar formularios?

Como puede apreciarse por los tantos por ciento expuestos en el gráfico 32 las entidades participantes han indicado que a diario tienen que desarrollar atenciones concretas sobre documentación administrativa, es decir, que a través de cualquiera de sus programas de actuación han de ayudar a las personas que

acuden a sus oficinas a completar formularios, rellenar documentos, preparar alegaciones, recursos, etc.

Gráfico 32



Fuente: Elaboración Propia

Tan sólo 3 de las 34 entidades han manifestado que no tienen ningún tipo de atención similar, siendo organizaciones que no gestionan proyectos de intervención directa diaria con personas en riesgo de exclusión: Humanos con Recursos, Aspansor y Aulaga. El resto sí que ha indicado que llevan a cabo esta serie de servicios y que van asociados al desarrollo de otros programas, pero cuyos objetivos de intervención exigen estas colaboraciones. En estos casos, el número de entidades que han manifestado ayudar a gestionar de media diaria documentación administrativa para usuarios y usuarias ha sido:

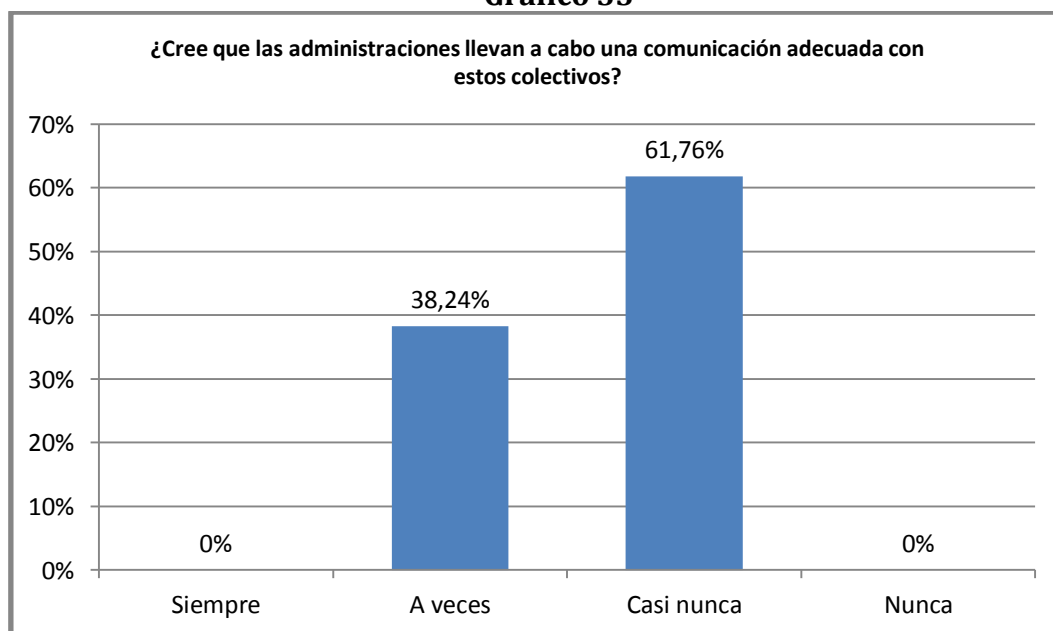
- Ninguna.- 3
- De 1 a 5.- 14

- De 6 a 10.- 14
- De 11 a 15.- 3
- + de 16.- 0

Por tanto el volumen de atenciones para favorecer la gestión de documentos administrativos o, como las personas suelen mencionar y así se confirma mediante sus encuestas, “traducir” las comunicaciones administrativas, es importante, con más del 41 % en la horquilla entre 1 a 5, pero también más de un 41 % en la que va de 6 a 10 de media. Por ello, si, a la luz de estos resultados tomáramos una media de 5 casos diarios entre las 34 entidades participantes en la encuesta podríamos concluir que, a la semana, entre las asociaciones encuestadas se llevan a cabo 850 gestiones que deberían ser tarea directa de las administraciones.

Pregunta 6. ¿Cree que las administraciones llevan a cabo una comunicación adecuada con estos colectivos?

Gráfico 33

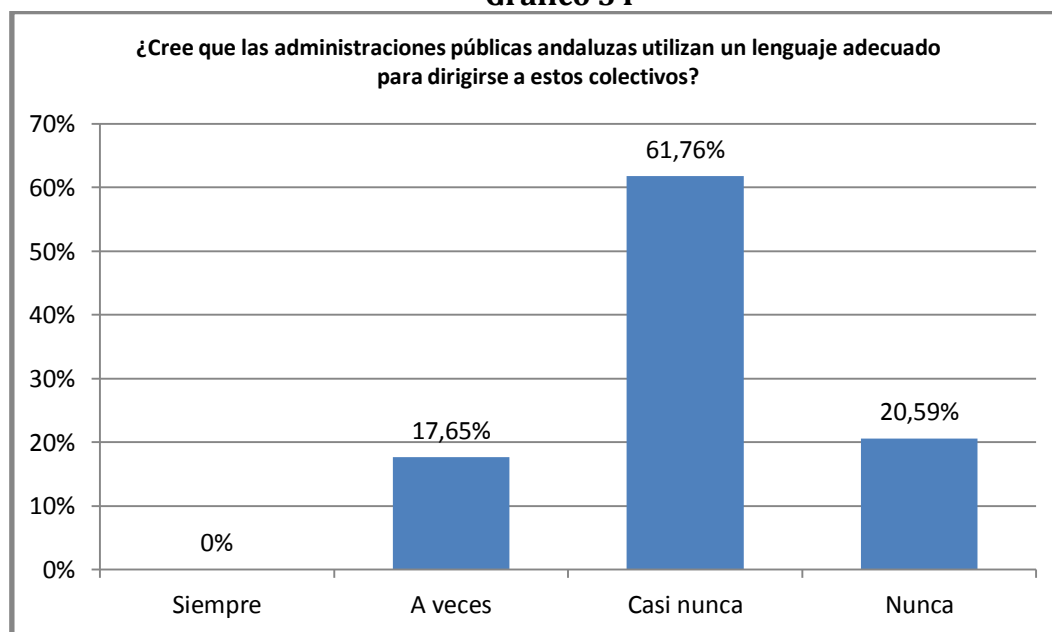


Fuente: Elaboración Propia

Como podrá observarse más del sesenta por ciento de las entidades, es decir 21 de las 34 que han respondido a la encuesta consideran que las administraciones no desarrollan “casi nunca” una adecuada política de comunicación con los colectivos vulnerables, mientras que un 38,24%, o sea, 13 consideran que “a veces” se lleva a cabo. Este gráfico pone el acento en los aspectos generales vinculados a la comunicación y las relaciones públicas de las administraciones andaluza y local con las personas en riesgo de exclusión social. Esto concuerda a la perfección con otros resultados observados en las encuestas al público en general y otras entrevistas efectuadas a las asociaciones. Como se puede comprobar también por dichas entrevistas y a las declaraciones del grupo de discusión, las asociaciones entienden que esto es un problema que afecta directamente a los derechos de estas personas como ciudadanos/as.

Pregunta 7. ¿Cree que las administraciones públicas andaluzas utilizan un lenguaje adecuado para dirigirse a estos colectivos?

Gráfico 34



Fuente: Elaboración Propia

Aquí la valoración por parte de las entidades resulta muy clara en cuanto a que, si bien la comunicación en general tenía una valoración superior en la negativa, en este gráfico 34 vemos cómo la valoración que hacen las asociaciones es muy negativa, con siete entidades de las treinta y cuatro que consideran que el lenguaje administrativo nunca es adecuado, mientras otras 21 declaran que “casi nunca” es adecuado a las circunstancias sociales y culturales de las personas en riesgo de exclusión social. Existe, por tanto, una realidad que se observa en la generalidad de las administraciones regional y local, y que parte de las cualidades del lenguaje administrativo con una gran complejidad y una incapacidad de ser comprendida por personas con una situación formativa y social más vulnerable. Sin embargo esto no impide que las comunicaciones que no requieran ese tipo de lenguaje puedan ser más cercanas al entendimiento de estas personas. Por este motivo consideramos que las comunicaciones de la Administración ya sea a nivel general o particular deben llevar a cabo una profunda reforma en la que, tanto en estructura, como en los contenidos tengan en cuenta las peculiaridades de la diversidad social.

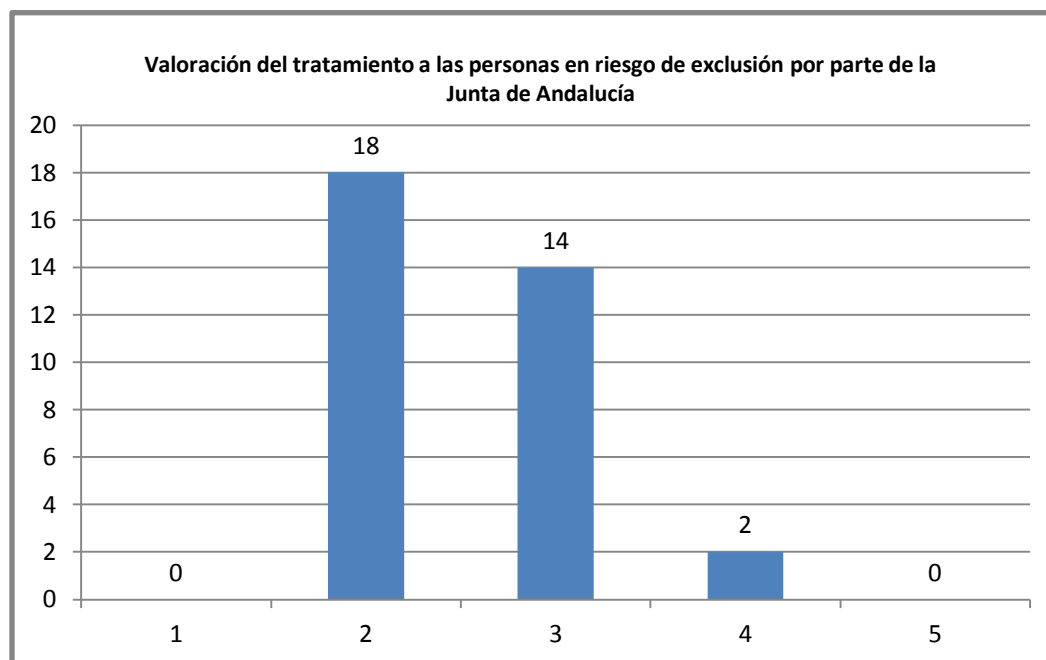
Pregunta 8. ¿Qué valoración daría al tratamiento que las personas en situación de riesgo de exclusión social reciben por parte de la Junta de Andalucía?

En relación a la valoración que se da desde las entidades encuestadas al tratamiento que las personas en riesgo de exclusión social reciben por parte de

la Junta de Andalucía, siendo 1 la más baja y 5 la más alta, podemos observar en el gráfico 35 que tan solo 2 organizaciones han dado una nota favorable de “4”. El resto de asociaciones se sitúan entre la nota de “2” y “3”, con 14 en la media y 18, es decir el 53%, con una calificación de “2”.

A la luz de estas estadísticas podemos confirmar que la nota dada por las organizaciones es muy parecida a la que proporcionan otras técnicas empleadas en la investigación, y que tienden a considerar que la calidad del trato que reciben las personas en situación de riesgo de exclusión por parte de la Junta de Andalucía es media o baja.

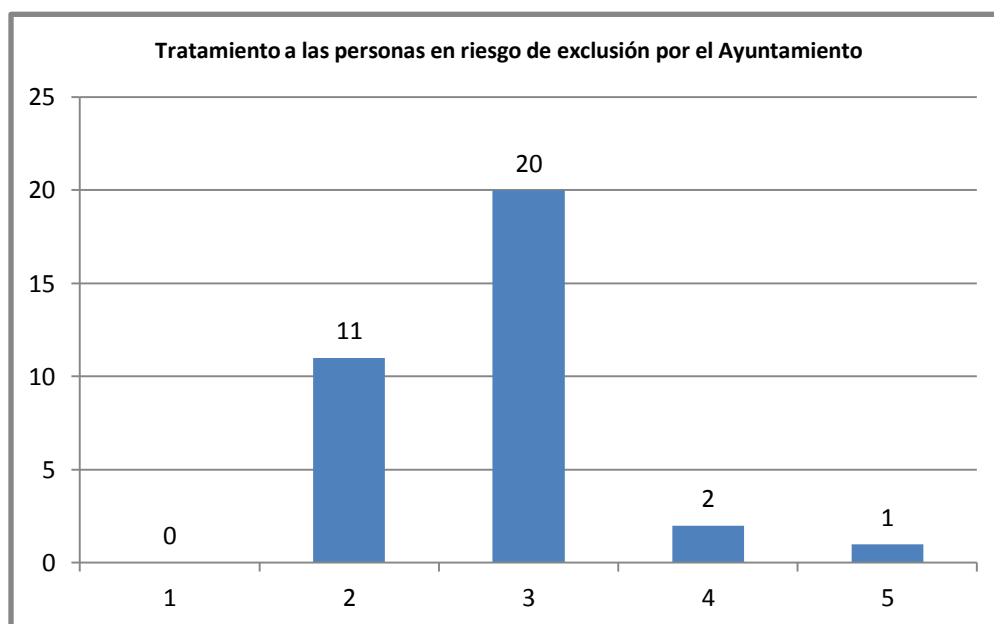
Gráfico 35



Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 9. ¿Qué valoración daría al tratamiento que las personas en situación de riesgo de exclusión social reciben por parte de su Ayuntamiento?

Gráfico 36



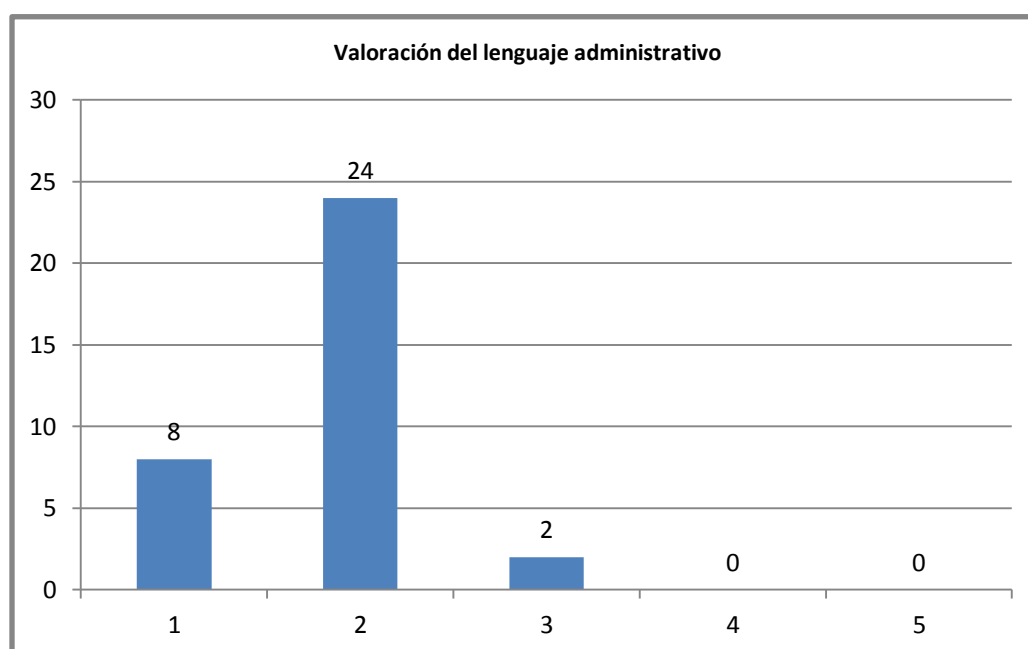
Fuente: Elaboración Propia

A través de los datos expuestos en el gráfico 36, podemos observar cómo cambia la valoración de las entidades encuestadas sobre el tratamiento de los ayuntamientos respectivos a las personas en riesgo de exclusión social. Si bien la mayor parte de las entidades, casi el 59 %, sitúan el trato en la media, es decir “3”, la relación con respecto al tratamiento de la Junta de Andalucía ha variado algo, es decir que, más del 92 %, dan una nota media-baja al Ayuntamiento, con el mayor peso en la media. De hecho hay tres entidades que le han dado una calificación de “4” ó “5”. Por ello, podemos concluir que dicho trato sigue sin ser

bueno, aunque con algo de mejor consideración que la gestión del trabajo con los colectivos en riesgo de exclusión de la Junta de Andalucía, seguramente propiciado por las políticas de proximidad y porque muchas de las familias y personas que acuden a las organizaciones tienen, a su vez, expedientes o trámites pendientes en las oficinas de servicios sociales de cada uno de los ayuntamientos. Por ello y dado que a través de estas dependencias se ayuda también a gestionar o se informa sobre programas de las instituciones públicas, la calificación sube algo.

Pregunta 10. ¿Qué valoración le daría al lenguaje utilizado por la administración con estos colectivos?

Gráfico 37

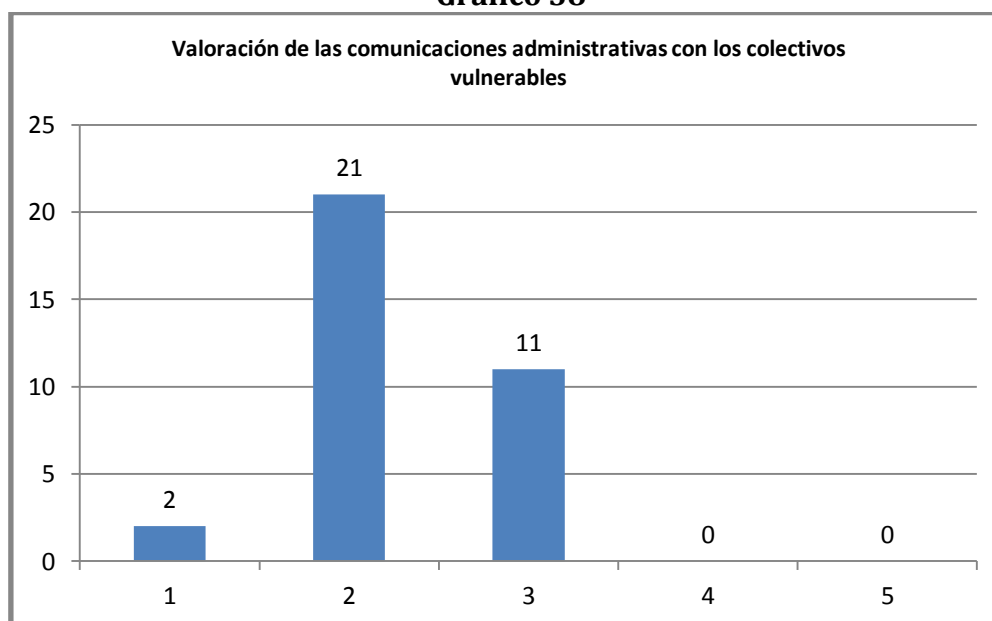


Fuente: Elaboración Propia

Sobre este punto los resultados son bastante elocuentes: las entidades participantes consideran que el lenguaje administrativo es, en una valoración de 1 a 5, siendo 1 la peor, que éste es muy malo o malo, habiendo calificado el 70,58% de las organizaciones con un 2, y como dato más relevante aún, ninguna considera que es bueno o muy bueno. Por este motivo vemos cómo las propias instituciones del tercer sector valoran con menor calificación si cabe el lenguaje administrativo si lo comparamos con los resultados extraídos de la propia población encuestada. En este caso la nota de 1 a 5, es de **1,76**, lo cual sería un resultado demoledor en términos de relaciones públicas institucionales, pues implicaría que hay un gran desconocimiento por parte de las instituciones públicas sobre cómo llegar a esos públicos.

Pregunta 11. ¿Qué valoración le daría a las comunicaciones utilizadas por la administración en relación a estos colectivos?

Gráfico 38

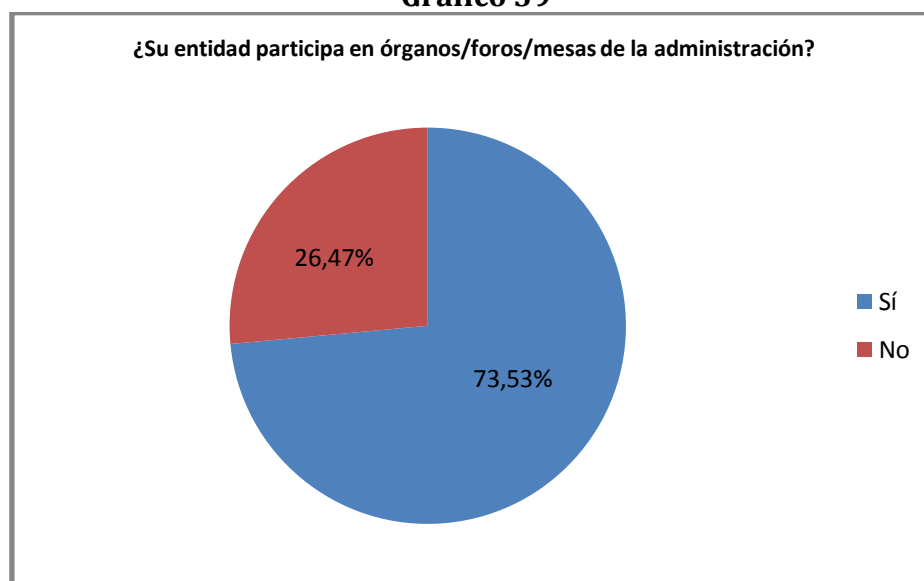


Fuente: Elaboración Propia

Al revisar los datos proporcionados por este gráfico 38, podemos observar como igualmente la valoración general que llevan a cabo las organizaciones sociales de las comunicaciones de las administraciones local y regional con los colectivos en riesgo de exclusión social es baja, con un 61,76 % de las asociaciones que dan una nota de “2” a dicha pregunta, otras 2 que le otorgan un “1” y quizás lo más relevante es que ninguna ha dado notas superiores a la media, es decir “4” ó “5”. Poco más del 32 % de las entidades le han dado una calificación media, teniendo en cuenta que la pregunta se refería a la administración sin distinguir entre la local o la regional, lo cual, si lo ponemos en relación a los resultados de las preguntas anteriores indica que se percibe por parte de importantes entidades referentes del tercer sector una grave falta de comunicación entre las instituciones públicas analizadas y los colectivos vulnerables. De hecho

Pregunta 12. Su entidad ¿suele participar en algún órgano/foro/mesa de la administración andaluza o local?

Gráfico 39



Fuente: Elaboración Propia

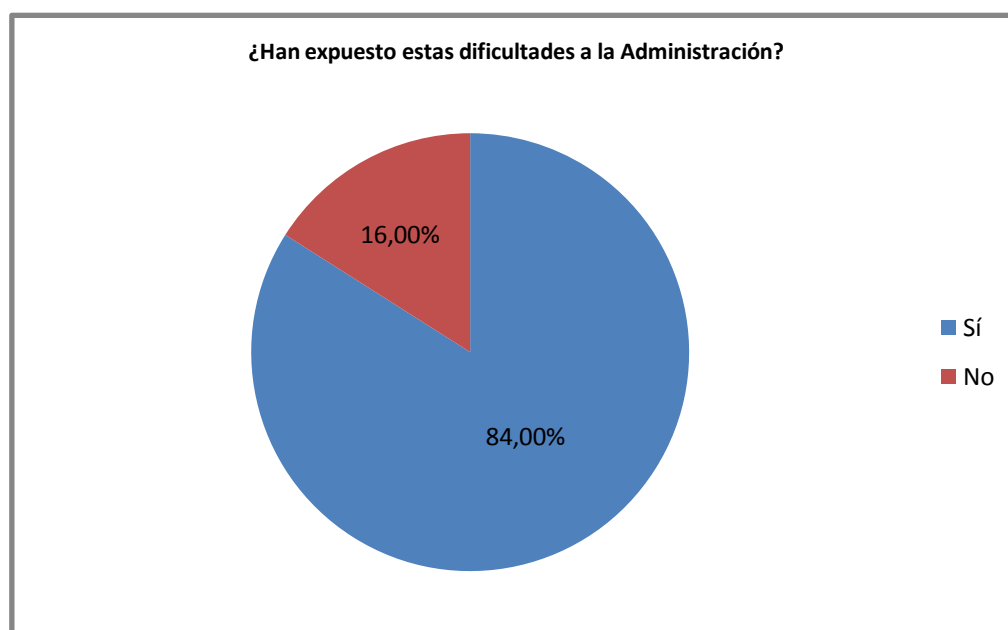
Como puede observarse en el gráfico 39, casi tres cuartas partes de las entidades encuestadas (25 de 34) tienen presencia en órganos estables de participación local o regional ó intervienen de manera activa en foros, plataformas y mesas técnicas de las administraciones, por lo que su trabajo no se limita sólo a intervenir directamente con el público. Es en estos espacios donde suelen debatirse temas vinculados a necesidades detectadas o planificación para la acción social. E igualmente la mayor parte de estas entidades han presentado cuestiones de esta índole a las administraciones. Lo que suele ocurrir es que, o no hay un interés real por resolver estas cuestiones, o se toma nota en acta de aquellas problemáticas relacionadas con las actuaciones que las administraciones tienen en marcha sin centrarse en las cuestiones que las entidades les plantean. Para conocer si en algún momento las organizaciones plantearon alguna de las preguntas o expusieron las dificultades que aquí damos a conocer, se les formuló la cuestión que viene a continuación.

Pregunta 13. ¿Han expuesto alguna vez en estos espacios las dificultades que tienen las personas en riesgo de exclusión para tener una comunicación adecuada en ambos sentidos con la administración?

Como puede apreciarse por los datos ofrecidos en el gráfico nº 40, el 84% de las entidades, es decir 21 de las organizaciones que tienen presencia en espacios de participación ciudadana organizados por la administración regional o local, han planteado las dificultades de comunicación entre las instituciones públicas y los colectivos en riesgo de exclusión social. Si extrapolamos los

resultados a la gran cantidad de organizaciones que intervienen en dichos espacios puede afirmarse, sin ninguna duda, que existe una importante labor de acción social para cambiar los problemas que está generando la falta de comunicación adecuada que se está produciendo.

Gráfico 40



Fuente: Elaboración Propia

Pregunta 14. ¿Alguna propuesta o comentario en relación al tratamiento que reciben los colectivos vulnerables por parte de la Administración?

Exponemos a continuación las respuestas recibidas por parte de las entidades participantes y en las que se recoge tanto la problemática del lenguaje administrativo como la del trato, incluida algunas propuestas de mejora de los procedimientos.

- Denunciar que utilizan los trámites a través de Internet para evitar que la ciudadanía acuda a las oficinas públicas, pero donde acaban viniendo es a las asociaciones.
 - ¡El personal de las administraciones públicas está para servir a la ciudadanía, no al revés!
-
- Cada administración funciona de manera diferente, pero en general reciben un trato como "ciudadanos pobres", tanto en el lenguaje como en las propuestas que se les hacen. La adaptación que se hace para atender a personas con dificultades sociolaboral lo que hace es separarlos.
-
- En cada distrito debe existir un procedimiento o protocolo de actuación de cómo hacer llegar con seguridad a las zonas o bolsas de exclusión de su distrito la información relevante para ellos: empleo, servicios municipales, etc.
-
- Consultar a las entidades sociales y llevar a cabo una planificación conjunta de actuaciones.
-
- Es completamente necesario que se adecue el tratamiento al derecho para favorecer la inclusión social de estos colectivos.
-
- Tenemos las asociaciones que posicionarnos y exigir que cambie la relación de la administración con las personas en riesgo de exclusión social, o si no, poco vamos a avanzar.
-
- Falta usar un vocabulario simple, una gestión rápida.
-
- Mayor amabilidad y consideración con las personas que demandan

información. Un vocabulario accesible a estas personas.

- Información más completa y asegurándose que la persona lo está entendiendo.
 - Ayuda con los formularios.
-
- A veces resulta muy complicado comunicarse con este público porque el lenguaje (aunque intentemos obviar tecnicismos) es muy complejo y lo desconocen por completo. A estas personas es difícil a veces inculcarles las habilidades para llegar a un acuerdo y se impacientan al no comprender la forma de trabajo de las administraciones.
-
- Contar con personal cualificado en la Administración capaz de adaptar el lenguaje y las comunicaciones a los colectivos más vulnerables.

4.4.- Entrevistas a responsables de algunas Entidades Sociales

En las próximas páginas presentamos las entrevistas realizadas a responsables de dos entidades sociales: INCIDE, asociación de ámbito nacional con actuaciones en Málaga, y presencia en diversas plataformas y foros a nivel local, regional, nacional y europeo, que lleva 25 años interviniendo en zonas con necesidades de transformación social. Por otro lado la Federación SURGE es la entidad representativa en Andalucía de intervención en zonas de exclusión, con presencia en siete de las ocho provincias andaluzas, que cuenta con subvención por parte de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

a) Entrevista a INCIDE (en relación a la intervención en zonas con necesidades de una localidad)

Entrevistado: Juan Capitán Narbona

Coordinador General de INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación)

- ¿Qué es INCIDE?

INCIDE es una entidad sin ánimo de lucro con 25 años de historia, fundada por un grupo de profesores para mejorar la sociedad a través de la educación. A lo largo de este tiempo hemos ido creciendo y complementando nuestros servicios con otros proyectos que pretenden aportar integralidad al trabajo con colectivos más vulnerables. Si bien en un comienzo los programas que se pusieron en marcha eran principalmente con talleres educativos y para el desarrollo de los valores de niños y niñas, conforme pasaban los años vimos que era necesario actuar desde las necesidades de las familias y por ello empezamos a generar actuaciones que favorecieran el desarrollo de su ciudadanía: intervención social y laboral, asesoramiento jurídico, talleres de madres y padres, prevención de adicciones, de malos hábitos saludables, etc. Y hasta hoy que estamos trabajando desde cinco áreas de actuación y con veinte proyectos en marcha.

- ¿Con qué públicos actúa principalmente la asociación?

Pues por lo general con un público más vulnerable. Por un lado tenemos un gran foco de actuación en los centros escolares a través de programas que facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar así como la educación en

valores. Por otro lado intervenimos con población en riesgo de exclusión social y minorías para facilitar su inclusión social y laboral, incluyendo una intervención con los mayores y complementaria con sus hijos, nietos, etc.

- **¿En qué territorios están implantados?**

Actualmente estamos trabajando en las principales zonas denominadas “con necesidades de transformación social” de Málaga. Ten en cuenta que sólo tenemos presencia en nuestra provincia, aunque participemos en proyectos con ámbito andaluz a través de la Federación SURGE. Sin embargo dentro de la provincia trabajamos en zonas con dificultades de Vélez Málaga, con las actividades en centros y el Programa de Solidaridad y Garantía Alimentaria en verano. Después dentro de la capital intervenimos, siendo referentes, en la barriada Cruz Verde-Lagunillas, Asperones, Castañetas, Palma-Palmilla, La Corta. En todos estos espacios la población principal está en situación de gran vulnerabilidad.

- **¿Desarrollan proyectos de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento?**

Sí. Históricamente la Junta de Andalucía ha sido nuestro principal financiador ya que hemos desarrollado muchos programas que entraban dentro de los Planes de Inclusión Social. La mayor parte de las actuaciones que hemos tenido han sido mediante programas de empleo como el Andalucía Orienta con el colectivo en riesgo, el programa SURGE que trabaja para dinamizar social y laboralmente barriadas con necesidades específicas. También con proyectos

para la atención a mujeres víctimas de violencia machista, otros para la atención de población inmigrante y buena parte para la atención a menores en situación vulnerable. El Ayuntamiento, a través de Participación y Derechos Sociales nos suele dar pequeñas subvenciones para proyectos de calidad de vida, de trabajo con jóvenes con conductas disruptivas y otros. Aunque es cierto que, en los últimos años, cada vez más tenemos otro tipo de entidades privadas tales como Caixa y otras obras sociales que están potenciando su labor mientras las administraciones subvencionan cada vez menos estas actuaciones.

- **¿Considera que la Junta de Andalucía o el Ayuntamiento están haciendo una buena labor de comunicación con los colectivos que ustedes atienden?**

La verdad es que existe poca comunicación directamente con la población. El proceso suele ser algo parecido a esto: las entidades o la realidad social por sí o a través de los medios de comunicación presentan un problema social nuevo o no tan nuevo pero sobre el que no hay intervención pública. Las administraciones ven que es necesario intervenir pero no conocen a la población o no poseen las herramientas para hacerlo, aunque sí dinero para actuar, así que hacen una convocatoria o encargan a una organización que ponga en marcha un proyecto con unos objetivos, un calendario y unos resultados. En otras ocasiones la iniciativa parte de la propia administración pero igualmente encarga a las asociaciones que presenten proyectos de intervención y subvenciona aquellos que les resulta más interesantes. En todo caso hay una derivación de las actuaciones que debería realizar la administración al tercer sector. La mayoría de las veces es porque conocemos

mejor a los públicos, estamos en los territorios, hablamos su lenguaje y se establece un vínculo con ellos. El Ayuntamiento tiene una relación más cercana con la gente porque, a través de los servicios sociales se trabaja con personas en riesgo de exclusión, pero, la mayor parte de las actuaciones que se realizan fuera de esas oficinas está derivada a proyectos financiados por las áreas del ayuntamiento o por programas de la Junta. La Junta tiene mucho menos comunicación aunque una mayor financiación para los programas de las asociaciones así que su contacto con los públicos es a través de las memorias y justificaciones, salvo casos concretos como el Servicio Andaluz de Empleo que recibe cada vez a menos gente.

- **Entonces las organizaciones llevan a cabo una comunicación más eficaz con los colectivos vulnerables...**

Sí claro, las entidades nos movemos en los barrios, con la gente; nos preocupamos por conocer su problemática caso a caso y después desde la generalidad. Somos capaces de identificar las situaciones que generan exclusión y trabajamos por paliarlas. Sería difícil o imposible sin la financiación pública, pero una vez cuentas con ella organizamos nuestra intervención en base a la experiencia que tenemos y las herramientas que generamos. Además tenemos muchos recursos porque somos capaces de, allá donde no podamos llegar, generar trabajo en red con otras asociaciones y complementar nuestras actuaciones. En la mayor parte de los casos hablamos su mismo lenguaje y entendemos lo que se nos demanda, ya que conocemos sus circunstancias.

Además tenemos un objetivo de empoderamiento social que solo puede cumplirse si hay un nivel muy cercano de comunicación.

- **¿Desarrollan campañas específicas para los colectivos en riesgo de exclusión social?**

Sí, en algunos casos lo hacemos. Hay que tener en cuenta que las resoluciones de las subvenciones que solemos recibir exigen que se haga una difusión del programa, que por lo general hacemos nosotros mismos, aunque exija la supervisión de la administración. Otras veces si queremos transmitir alguna información se puede llevar a cabo una campaña adecuada y que sepamos que puede tener éxito, pero nuestra mejor campaña es el trabajo con la gente, el día a día o el boca a boca, sentarnos en sus espacios o traerlos a nuestros locales y hablar con ellos.

- **¿Alguna propuesta a las administraciones sobre cómo comunicarse mejor con estos públicos?**

Las administraciones suelen tener servicios cercanos a la población, pero aun así muchas veces están encerrados en sus oficinas y se mueven poco por las barriadas. El personal que atiende al público tendría que tener una formación específica, no solo sobre la ley tal o cual, sino sobre habilidades para la comunicación y sobre todo habilidades sociales como la empatía, la asertividad, etc. Eso en cuanto a la atención presencial, pero sobre todo, en cuanto a otra forma de comunicación, las propias leyes o las cartas, deberían ser más simples,

más claras. Nosotros resolvemos a diario docenas de dudas sobre cuestiones administrativas que tienen nuestro público. En cualquier caso podrían contar con nuestra experiencia para actuar de manera más directa con estas personas.

b) Entrevista a la Federación SURGE (en relación a la intervención en zonas en Andalucía)

Entrevistada: Albertina González Palomeque

Directiva de la Federación SURGE

-¿Qué es SURGE?

La Federación SURGE es una plataforma de organizaciones que opera en Andalucía y que tiene convenio con la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, para operar en zonas con necesidades de transformación social de las capitales de provincia de la comunidad.

- ¿Con qué públicos actúa principalmente la Federación?

Pues principalmente y casi únicamente con personas en situación de exclusión social, ya sea individualmente o también con sus familias. De todas formas al tener que trabajar desde los territorios atendemos a todas aquellas personas que se nos acerquen y demanden nuestros servicios, desde población inmigrante hasta minorías étnicas.

- **¿En qué territorios están implantada?**

Como expliqué anteriormente trabajamos en zonas con necesidades de transformación social catalogadas así por la Junta de Andalucía según la Resolución 1069/2006, publicadas por la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía (actual Consejería de Igualdad y Políticas Sociales). Las diferentes asociaciones que integran la Federación SURGE tienen presencia en siete de las ocho provincias andaluzas con excepción de Granada. En cada uno de estos territorios la asociación que actúe allí lleva a cabo una intervención sociolaboral y de dinamización territorial según una metodología de trabajo consensuada y experimentada a lo largo de los años.

- **¿Desarrollan proyectos de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento?**

El proyecto que llevamos a cabo está financiado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta, en concreto dentro de la línea de intervención en zonas, sin embargo estamos recibiendo otras subvenciones en los últimos meses para programas específicos de parte de la Obra Social la Caixa. De los ayuntamientos, como federación, no recibimos ninguna subvención.

- **¿Considera que la Junta de Andalucía o los Ayuntamientos están haciendo una buena labor de comunicación con los colectivos que ustedes atienden?**

Si algo observamos en nuestro trabajo en los barrios con necesidades de transformación es que la población que reside en ellos, está sufriendo las consecuencias de la falta de interés por parte de las políticas sociales que se desarrollan desde las administraciones regional y local. Hemos visto que, en los últimos años, se ha ido gestionando otro tipo de actuaciones, con una mayor

visibilización de la voluntad de trabajar por favorecer la igualdad de oportunidades. Sin embargo los avances reales han sido muy pequeños, de hecho la misma población no suele percibirlos más allá de lo que son los carteles sobre tal o cual proyecto, y algunos programas específicos de contratación de personas en riesgo de exclusión, por cortos periodos y que son considerados por los vecinos como un “parcheo”. Las ongs somos en ese caso su punto de encuentro.

- **Entonces las organizaciones llevan a cabo una comunicación más eficaz con los colectivos vulnerables...**

Sí, por un lado porque las propias administraciones nos lo permiten y fomentan. Tengamos en cuenta que los proyectos que presentamos y las resoluciones que nos los aprueban exigen una intervención cercana a la población y una difusión adecuadas. Por otro lado tenemos la experiencia, hablamos el lenguaje de estas personas y somos capaces de adaptarnos a sus cambios y necesidades con facilidad. Por tanto cualquier campaña, cualquier iniciativa cuenta con el respaldo de esa experiencia y con los canales más adecuados, ya sea cartelería o el boca a boca si es necesario.

- **¿Desarrollan campañas específicas para los colectivos en riesgo de exclusión social?**

Por supuesto, tenemos que hacerlo porque trabajamos por su inserción sociolaboral y, en ocasiones, hemos de poner en marcha iniciativas novedosas, con recursos nuevos que exigen una campaña adecuada. En esos casos hablamos con los técnicos y presentamos al organismo financiador la campaña, pero

siempre contando con el respeto a la diversidad cultural y social de los y las participantes en los programas.

- **¿Alguna propuesta a las administraciones sobre cómo comunicarse mejor con estos públicos?**

Por supuesto tienen que acercarse más a los barrios, a las casas y tener en cuenta la opinión de las personas que llevan años trabajando por la integración de los colectivos en riesgo de exclusión social. Por otra parte han de llevar a cabo una mejor gestión y un mayor gasto en los recursos que favorezcan la inclusión social de las personas en situación más vulnerable.

4.5.- Entrevistas a Instituciones Públicas vinculadas a la intervención con personas en situación de riesgo de exclusión.

A continuación presentamos las entrevistas realizadas a distintos organismos públicos, en distintos momentos a lo largo de la preparación de esta investigación. Debido a que dichas entrevistas se han realizado a lo largo de varios años, puede haber modificación en la denominación del organismo, así como cambio con respecto a la persona responsable actualmente. En cualquier caso las respuestas siguen teniendo su interés por cuanto son representativas de la institución en cuestión y se les solicitó que respondieran dando la versión más cercana a la realidad de la institución, para así tener un conocimiento adecuado.

A través de las entrevistas realizadas a los organismos responsables de las actuaciones en materia social y, por tanto, de la intervención con población en riesgo de exclusión, hemos podido acercarnos a la planificación por parte de cada uno de ellos de su política sobre ciudadanía y participación. Igualmente hemos conocido algunos aspectos vinculados a las relaciones públicas y la comunicación con las y los administrados. En cualquier caso habrá de tenerse en cuenta la totalidad de las respuestas para obtener un acercamiento a la visión que nos ofrecen estas instituciones, por lo que incorporamos las entrevistas completas como Anexo XI.

Sin embargo, desde este punto queremos hacer un análisis comparativo de las diferentes respuestas proporcionadas por las entidades entrevistadas de forma que podamos extraer un mayor conocimiento sobre cómo articulan las políticas de comunicación con los colectivos vulnerables en cada administración pública. Por ello, expondremos a continuación las preguntas junto a las respectivas respuestas ofrecidas.

1.- Sobre la pregunta “¿Desarrollan iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?”, las respuestas han sido positivas en todos los casos, si bien los responsables de departamentos de la Junta de Andalucía hacen referencia directa a los programas y a las actuaciones que desarrollan, sirva como ejemplo las declaraciones del Jefe de Servicio de Intermediación del SAE, “nuestra Consejería lleva a cabo diversas actividades entre las que está el Servicio Andaluz de Empleo, mediante el cual desarrollamos las políticas activas en materia de empleo” ó la responsable de Zonas de la Consejería de Igualdad, “desde nuestro organismo llevamos a cabo la planificación y el seguimiento de

proyectos vinculados a zonas con necesidades de transformación social”. Igualmente, el Director General de la Policía en Andalucía afirma que “tradicionalmente la Policía ha considerado a los colectivos más vulnerables desde el punto de vista criminológico [...]. Afortunadamente, esta concepción ha cambiado, como lo ha hecho el rol de la propia policía, que de ser un servicio de seguridad pública ha pasado a ser un servicio asistencial en buena medida, especialmente en lo referente a las Policías Locales.”

En el caso de los y las responsables de instituciones locales las referencias son mucho más abiertas, no tanto desde su perspectiva de área o departamento sino desde la corporación al completo. Así, la responsable del Área de Participación del Ayuntamiento de Málaga nos dice “desde diversas áreas trabajamos de manera conjunta para crear estrategias de acercamiento, ya sea a través de planes de servicios sociales, de trabajo con los colectivos o por cualquier otra iniciativa”. En el caso del responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba, la respuesta es muy parecida, “desde las diferentes áreas de intervención municipal se realizan este tipo de iniciativas (cultura, juventud, igualdad, servicios sociales, participación, deportes, etc...) de manera transversal”. La Directora General de Empleo del Ayuntamiento de Sevilla nos dice que “el Ayuntamiento de Sevilla, en el desarrollo de las políticas sociales, las entiende como un acercamiento a la vida de los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de mejorar la convivencia y las condiciones de vida de los/las mismos/as y poner a su disposición la administración local”.

Por tanto como hemos explicado parece haber una visión más generalista como institución en las corporaciones locales que en la Junta de Andalucía a la hora de llevar a cabo un acercamiento a los colectivos en riesgo de exclusión.

2.- La segunda pregunta formulada fue: “uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando le son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada. ¿Considera que su Ayuntamiento/Institución está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?”

En este caso las respuestas no han tenido tantos elementos de cercanía si bien hay una tendencia hacia una afirmación a ambas cuestiones planteadas. Si volvemos a repasar por institución centrándonos primero en la Junta de Andalucía, debemos apuntar que desde la Delegación de Igualdad confirmó que “somos una institución pública que tiene como referente la inclusión, por ello tenemos en cuenta las circunstancias de las personas sobre las que actuamos [...] Como administración no podemos permanecer ajenos a la población, aunque esa sea una parte de nuestro trabajo. La delegación tiene muy en cuenta las necesidades de la población [...]”. Por otra parte el Director General de Interior y Protección Civil, afirma que “se ha avanzado mucho con los servicios sociales de base y con los trabajadores sociales a pie de calle. Desde luego es

difícil para la administración sustraerse a ese tipo de lenguaje. Son jergas profesionales que se utilizan de manera rutinaria y están incorporadas rutinariamente. Por eso, es a ese nivel de contacto directo con los servicios sociales o los trabajadores donde se ha producido ese esfuerzo. [...] Por supuesto que se podría mejorar, para lo cual es necesario sensibilizar previamente.”. El Jefe de Servicio de Intermediación del SAE en Málaga, por otra parte no respondió a esta pregunta puesto que se le formuló otra distinta debido a la particularidad de los servicios que presta y que requieren una cualificación específica para el personal. Para ello puede consultarse la pregunta específica que se le realizó en el Anexo XI, aunque la respuesta igualmente tiene validez en este punto, ya que afirma que “entendemos que la identificación y la información sobre los recursos que tiene la administración en este sentido no son muy distintos en uno u otro caso. Es cierto que, en ocasiones se pueden detectar personas con una especial problemática que exige un protocolo de actuación concreto, como pueden ser las víctimas de violencia de género, pero en este caso se activan los recursos necesarios y el personal conoce, en cada oficina, cuáles son las opciones para esa persona.”

Los Ayuntamientos han respondido con interés a esta pregunta en cuanto a que se deriva de sus propias políticas de fomento de la participación, así como de la planificación estratégica para la inclusión que desarrollan, por ello desde Málaga nos contestan que “es cierto que muchas veces las estrategias que desarrollamos no son las más efectivas [...]. Pero tenemos un gran interés por conocer las dinámicas y herramientas que permitan favorecer la inclusión de estas personas [...]”. Desde el Ayuntamiento de Córdoba nos aclaran que

“creemos que abarcamos todos los canales posibles para acercar la administración a estas personas, ya que puede establecerse un contacto directo con nosotros [...]. Para avanzar en esta línea, nos planteamos en la actualidad dar un salto cualitativo en el tipo de atención que prestamos, unificando todas las consultas recibidas en una oficina virtual de servicios sociales”. La Directora de Empleo del Ayuntamiento de Sevilla opina que “en este acercamiento pretendemos que sean cambios cualitativos y cuantitativos que generen nuevas fórmulas de convivencia y que pervivan en el tiempo. Este objetivo solo es posible a través de un trabajo y gestión directa con las personas que viven en los barrios y sobre todo, en aquellos que, por distintas circunstancias están en inferioridad de condiciones con respecto a otros.”

3.- La tercera pregunta pretende conocer si las administraciones “llevan a cabo un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer las actuaciones o algún plan concreto”. A este respecto anunciamos que todas las respuestas han sido positivas, si bien, como comentamos con anterioridad, a la persona responsable del SAE no se le preguntó sobre este extremo dado que tienen programas específicos con entidades sociales a través de la vía de concurrencia competitiva. Por lo demás, la responsable de zonas de la Junta de Andalucía nos contestó que “por supuesto, anualmente hacemos una serie de convocatorias de actuaciones en los territorios y con la población en riesgo de exclusión, así que la relación con las entidades es continua [...]”, al igual que el Director General de la Policía quién nos enumeró distintas actuaciones “A través de la Unidad del CNP adscrita, cuya finalidad social y de apoyo a colectivos en barrios tales como el Polígono Sur de Sevilla, menores y colectivos como el de

mujer y tercera edad es muy acusado. [...]. A través de diversos foros en los que participan esas asociaciones y fundaciones [...]. Directamente a través de reuniones de la Dirección con reuniones con estos colectivos.”

Por otra parte los ayuntamientos también nos contestaron de manera positiva, tal y como puede verse en las entrevistas anexadas, coincidiendo en los mismos elementos, pues tal y como afirma el responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba “en los procesos anuales de programación y evaluación de la intervención realizada por los servicios sociales comunitarios, se cuenta con todas las entidades del distrito para que aporten su visión y propuestas de mejora de la intervención.”

4.- Se les formuló una cuestión basada en sus estrategias de comunicación, tratando de conocer si la planificación de desarrollo de sus políticas “comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que van dirigidas”, sobre si “existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige” y también sobre si “se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito”. En este sentido tanto el SAE como la Dirección General de la Policía no lleva a cabo ningún estudio o análisis de impacto, y tampoco desarrollan lenguaje genérico o análisis de impacto sobre los mensajes. La Consejería de Igualdad sí que lo lleva a cabo aunque por lo general a través de las entidades sociales que colaboran con ella y que ejecutan sus programas. En cuanto a los Ayuntamientos, si bien sí que llevan a cabo estudios o análisis del impacto que produce en la población

sus planes, ni desarrollan un lenguaje adaptado, salvo el de Córdoba, ni hacen un seguimiento adecuado sobre cómo perciben los mensajes.

5.- Preguntados acerca de si ¿existe un departamento de comunicación que analice la intervención con sectores en riesgo de exclusión?, en todos los casos nos respondieron negativamente, dejando siempre la comunicación en manos de servicios centrales, de los departamentos de comunicación de la institución pública en general y que, aunque debieran seguir las directrices sobre los públicos a los que se dirigen, no siempre lo hacen adecuadamente.

A modo de resumen se ha elaborado una tabla con las respuestas de las instituciones públicas indicando solamente si es negativa o positiva.

Tabla Resumen sobre las encuestas

Pregunta	Institución	Sí	No
¿Desarrollan iniciativas de acercamiento a los más vulnerables?	Servicio Andaluz de Empleo	*	
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	*	
	Dirección de Interior y Policía	*	
	Ayuntamiento de Córdoba	*	
	Ayuntamiento de Málaga	*	
	Ayuntamiento de Sevilla	*	
¿Considera que están haciendo lo posible para mantener la cercanía?	Servicio Andaluz de Empleo	*	
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	*	
	Dirección de Interior y Policía	*	
	Ayuntamiento de Córdoba	*	

	Ayuntamiento de Málaga	*	
	Ayuntamiento de Sevilla	*	
¿Lleva a cabo un acercamiento a las asociaciones y fundaciones?	Servicio Andaluz de Empleo	*	
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	*	
	Dirección de Interior y Policía	*	
	Ayuntamiento de Córdoba	*	
	Ayuntamiento de Málaga	*	
	Ayuntamiento de Sevilla	*	
Los planes ¿comprenden estudios o análisis del impacto en la población?	Servicio Andaluz de Empleo		*
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	*	
	Dirección de Interior y Policía		*
	Ayuntamiento de Córdoba	*	
	Ayuntamiento de Málaga	*	
	Ayuntamiento de Sevilla	*	
¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social de los colectivos?	Servicio Andaluz de Empleo		*
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales		*
	Dirección de Interior y Policía		*
	Ayuntamiento de Córdoba	*	
	Ayuntamiento de Málaga		*
	Ayuntamiento de Sevilla		*
¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?	Servicio Andaluz de Empleo		*
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales		*
	Dirección de Interior y Policía		*
	Ayuntamiento de Córdoba		*
	Ayuntamiento de Málaga		*
	Ayuntamiento de Sevilla		*
¿Existe un departamento de comunicación que analice la intervención con sectores en riesgo de exclusión?	Servicio Andaluz de Empleo		*
	Delegación de Igualdad, Salud y Políticas Sociales		*
	Dirección de Interior y Policía		*
	Ayuntamiento de Córdoba		*
	Ayuntamiento de Málaga		*
	Ayuntamiento de Sevilla		*

Fuente: elaboración propia

Como puede observarse todos los organismos desarrollan políticas de atención a personas en situación de exclusión social, si bien la mayoría de estas instituciones lo hacen mediante las asociaciones con las que mantienen vínculos a través de colaboraciones o la financiación de proyectos e iniciativas relacionadas con la planificación estratégica y los fondos que destinen a tales fines. De hecho el mantenimiento de la cercanía con estos colectivos es, no solo una obligación legal, sino parte del proceso democrático y social, por tanto es un objetivo básico. La mayor parte de estas dependencias e instituciones tienen atención presencial y por tanto mantienen un contacto directo con la población, si bien, tal y como se ha mostrado en las encuestas y la valoración de las entidades sociales, es más difícil que se dé con las personas en riesgo de exclusión debido sobre todo a que existe un menor acercamiento de estas a las administraciones. Por tanto la base de la cercanía de las instituciones públicas con estos colectivos está, por un lado, en que haya interés o no por parte de la población, la administración ha de actuar con todas las personas y seguir gestionando los intereses públicos con independencia de cómo se perciba su labor y los recursos que destinen a ello. Por otro lado las instituciones públicas tienen la capacidad de destinar fondos a la generación y mantenimiento de proyectos e iniciativas en los territorios o con los colectivos a través de concursos, subvenciones, contratos o acuerdos con entidades sociales que sí llevan a cabo esa tarea de manera directa.

Con respecto a la comunicación con estos colectivos vemos como ninguna de las instituciones analizadas tiene un departamento de comunicación o

relaciones públicas que analice y ponga en marcha vías y/o un lenguaje adaptados a las necesidades de los colectivos más vulnerables, si bien la mayoría de ellas sí que entiende que hay que desarrollar un lenguaje adaptado, y aplicarlo con las garantías necesarias. Igualmente la mayoría de las instituciones llevan a cabo un seguimiento de los proyectos, aunque, tal y como explican, suele ser a través del análisis que hagan las asociaciones con las que tienen algún acuerdo de financiación de actuaciones. Esto produce un análisis indirecto que casi en ningún caso, como hemos presentado anteriormente, suele ser exhaustivo, quedando la mayor parte de las veces en una simple comprobación de que se han incluido los logos de las instituciones públicas correspondientes y de que la difusión, comunicación o campaña desarrolladas no han adolecido de alguna ilegalidad. Por tanto hay aún mucho que avanzar en torno a las relaciones públicas entre las administraciones andaluzas y los colectivos más vulnerables, aunque, según lo expuesto por estas entidades, difícilmente pueda cambiar la situación dada la dinámica de funcionamiento de las instituciones públicas y del desarrollo normativo en este sentido. Mientras tanto buena parte del contacto de ellas con respecto a esa población pasará por el trabajo de las entidades sociales.

CAPÍTULO 5.- Conclusiones

En este punto de la investigación haremos un repaso a modo de recordatorio de aquellos puntos más relevantes de la investigación y, por otro lado, presentaremos las conclusiones acerca de la misma, el cumplimiento de objetivos, la confirmación o no de las hipótesis planteadas y una definición de la problemática, que, como hemos observado tiene una implicación social y pública tan directa.

En base a todo lo expuesto podemos concluir que cualquier proceso comunicativo tiene que ser abordado desde el conocimiento de los públicos a los que van dirigidos los mensajes, y los cuales no siempre pueden ser identificados. Por este motivo resulta difícil adaptar el lenguaje y los medios que los deben hacer llegar a las distintas realidades socioeducativas. Todo esto se produce un choque entre la sociedad denominada del conocimiento, y el Estado social y democrático de derechos que propugna nuestra Constitución, en el que existen evidentes desigualdades sociales, que incluso conllevan, en concreto para el colectivo de personas en riesgo de exclusión, graves problemas para acceder a la información en general, y a aquella particular que les supondría alcanzar los recursos para insertarse sociolaboralmente. Desde luego la legislación actual articula un sistema de protección que puede considerarse más o menos acertado pero que, en cualquier caso, tiene encomendado el

objetivo de equiparar en derechos y obligaciones a toda las personas, favoreciendo el desarrollo personal del individuo y por tanto el desarrollo de su ciudadanía. Sin embargo, el funcionamiento de la Administración, la ejecución de los planes tienen una base generalista que no siempre se adapta a las particularidades de las personas administradas. Además, la carencia de estudios, de análisis de la realidad social, las dificultades para adaptarse a circunstancias socioeconómicas y culturales cambiantes, dada la entidad de su tarea, obliga a buscar en las entidades no lucrativas un acercamiento a los diversos públicos, ya que su labor, mucho más cercana, y en contacto directo con la ciudadanía, es mucho más dinámica y adaptable a los cambios que requiere el trato a las personas en riesgo de exclusión social. Es por ello que las organizaciones se convierten en un medio de conocimiento fundamental, al igual que el propio boca a boca, como vía de comunicación lógica entre estas personas, y por tanto se convierten en sus referentes comunicativos al margen de la mayoría de las acciones emprendidas para dar a conocer el desarrollo y ejecución de las políticas sociales.

Por todo ello entendemos que se han cumplido los objetivos propuestos para esta investigación exponiendo un análisis de cómo las administraciones regional y local en Andalucía desarrollan su labor de comunicación en relación con los colectivos en riesgo de exclusión social, valorando que, a pesar de los evidentes esfuerzos legales y prácticos por parte de las mismas, tanto el público como las organizaciones sociales que intervienen con esta parte de la sociedad, entienden que actualmente no se está llevando a cabo una adecuada labor de comunicación, motivada quizás por la imposibilidad de gestionar una adecuada

labor de relaciones públicas con los colectivos en riesgo de exclusión social. Además, si existe un referente fundamental para las personas en situación más vulnerable suelen ser las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, quienes gestionan los proyectos y ejecutan los planes estratégicos de inclusión que formulan las administraciones, y sirven de enlace entre la labor de servicio a los intereses generales y las especificidades de dichas personas.

Si bien muchos de los procesos de comunicación de las administraciones a nivel regional y local no exigen de la participación de las entidades sociales, ya que los recursos, la atención presencial o la tramitación online, como ejemplos, han de desarrollarse personalmente, las particularidades y habilidades de estos colectivos exigen de la colaboración de las asociaciones quienes, ya sea acompañando a las personas, ya sea colaborando en la redacción de formularios, escritos o recursos, o exponiendo a la administración las necesidades y demandas de esta población. Por ello y así lo han expuesto las y los responsables de las diversas administraciones, las entidades sociales son un gran referente y colaborador necesario en la gestión de las políticas públicas.

Ante este planteamiento consideramos que han quedado confirmadas las hipótesis planteadas en el sentido de que:

- Existen particularidades sociales y educativas en el colectivo en riesgo de exclusión social que pueden influir en la recepción de los mensajes.
- Las particularidades de este colectivo, pueden conllevar una invisibilidad de cara a la Administración Pública que dificulten la adecuación de cualquier

plan comunicativo dirigido a él y que afecte, por tanto a su participación ciudadana.

- Las entidades sin ánimo de lucro se constituyen en un referente inmediato, con una práctica comunicativa más adaptada a las circunstancias específicas del colectivo en riesgo de exclusión.

Esta investigación ha permitido conocer las particularidades sobre la participación ciudadana y la importancia de su desarrollo y fomento como parte del proceso de construcción de lo público. Igualmente ha permitido conocer la importancia que tiene para las administraciones llevar una adecuada labor de relaciones públicas con toda la sociedad, a pesar de que, aun reconociendo a todos los colectivos, su propia dimensión y funcionamiento dificultan un acercamiento a los mismos. Pero por otro lado también ha servido para conocer el deseo de esa parte de la sociedad de participar de lo público a pesar de las dificultades derivadas de sus circunstancias sociales, culturales o económicas. Es aquí donde esa necesidad de promover la participación y el deseo de aprovecharla han de encontrarse para construir ciudadanía.

CAPÍTULO 6.- Propuestas

A lo largo del presente capítulo pretendemos exponer, a tenor de lo que hemos presentado en las páginas precedentes, una serie de propuestas acerca de las políticas de participación y los procesos de comunicación de las instituciones públicas, que pueden favorecer las relaciones públicas con los colectivos en riesgo de exclusión social, y por ende, mejorar sus opciones de inclusión, dando cumplimiento a los mandatos legales y el desarrollo de los derechos fundamentales. Para ello exponemos que serían interesantes los siguientes elementos:

- **Definición de proceso participativo.**

Tanto la legislación andaluza en materia de Participación Ciudadana como los Reglamentos Orgánicos de Participación Ciudadana en Andalucía, hacen diferentes referencias a los órganos de participación, a los derechos de la ciudadanía y a actuaciones para el fomento de la participación. Sería importante que hubiera una mención expresa a estos procesos, con una definición de sus objetivos, de las vías de gestión y de su apoyo, para que pudiera ampliarse la construcción de una idea de que la participación no sólo se concreta en los órganos estables y que, dado el importante esfuerzo que hacen los ayuntamientos y la Junta de Andalucía en la construcción de ciudadanía a través de ella, se debe preservar esta relación.

- **Utilización de metodologías participativas**

A través de la vía normativa sería posible definir y anunciar el uso de posibles metodologías de participación, delimitando la gestión de una formación adecuada con unos contenidos concretos para favorecer la participación de la ciudadanía. Estas metodologías serían trabajadas e implementadas en los procesos formativos con las entidades sociales y la ciudadanía en general, para la mejora del desarrollo participativo. Esto serviría de apoyo a la propuesta anterior pero además serviría para el logro de los objetivos de los órganos estables, favoreciendo la movilización y el uso de técnicas para la mejora de la implicación en el trabajo de dichos órganos. Experiencias sobre dinámicas de participación se han llevado a cabo en otras provincias, con el apoyo de entidades especializadas que, además tienen propuestas de materiales especializados. En este caso sería posible, además, aportar la formación por parte de expertos en relaciones públicas y comunicación al personal de la Administración, generando una vía de conocimiento de los públicos y de sus necesidades más relevantes desde el punto de vista de la información. Por otra parte las dinámicas de participación exigen un proceso de comunicación amplio y un conocimiento del público al que se dirige, así como de aquellos otros públicos o colectivos que se beneficiarán de dicha metodología.

- **Incrementar los procesos participativos que impliquen deliberación y decisión.**

Tal y como se ha indicado anteriormente los procesos participativos contemplados en la legislación andaluza y local permiten determinadas vías de gestión de la participación que debieran ser vinculantes o que permitieran que las propuestas de la ciudadanía sean parte del proceso de deliberación sobre la normativa municipal. Sin embargo, tal y como hemos puesto de manifiesto, estas vías o no se han aplicado o, en caso de haberse dado, no han sido tenidas en cuenta las opiniones de la ciudadanía. Existe, tal y como hemos mostrado, una sensación de que aquellos procesos que no sean meramente informativos o consultivos han quedado obviados durante bastante tiempo. Por tanto estamos ante la oportunidad de relanzar esas vías de participación o incluso establecer otras nuevas que lleven a comprometerse a los Ayuntamientos a tomar en cuenta la participación de la ciudadanía en las decisiones de política local sobre alguna temática concreta. De este modo se produciría una mejora de las relaciones puesto que la sociedad sería parte de su propio proceso de avance y desarrollo desde el conocimiento de su realidad.

- **Desarrollar en la legislación las competencias de las entidades sociales y ciudadanas en el ámbito administrativo.**

Determinados reglamentos locales de Andalucía han optado por incluir un artículo en su texto que desarrolle de manera amplia las competencias de las organizaciones y la ciudadanía en la política local y dentro de los procesos de participación, marcando las posibilidades de fomento de la participación a través de actuaciones concretas. Si bien la legislación andaluza y los reglamentos de Participación de los municipios estudiados contiene bastantes

puntos en los que se habla de los derechos y cómo se puede participar, el hecho de que se incluya un artículo que expresamente que mencione sus posibles competencias, y no tan solo una definición de entidades de voluntariado, como hace el texto, favorecería su reconocimiento y la utilidad de estas entidades.

Podrían considerarse competencias de las asociaciones y entidades:

1.- Servir de enlace entre la administración local y la ciudadanía, colaborando para la mejora de las relaciones, favoreciendo la participación y la mejora de la política municipal.

2.- Elevar la problemática social que exista en los diferentes territorios o con colectivos concretos a aquellos órganos o áreas de intervención que debieran conocer y/o pudieran aportar soluciones concretas.

3.- Hacer llegar a la ciudadanía las actuaciones que se llevan a cabo desde la administración local para la mejora de la convivencia, para el desarrollo de las barriadas y la mejora de los/las vecinos/as.

4.- Colaborar con el Ayuntamiento a través de aquellos informes, estudios o análisis que se les solicite con el fin de atender objetivos comunes. Si la entidad no quisiera o no pudiera hacerlo se solicitaría la colaboración de otras con los mismos fines y estructura.

5.- Podrá efectuar sugerencias y reclamaciones sobre aquellos puntos establecidos en las reuniones de los órganos estables de participación que les sean de interés según su territorio o sector de actuación.

6.- Podrán acudir a aquellas áreas de intervención del Ayuntamiento, así como personarse, previa solicitud, ante los responsables políticos o técnicos competentes para aquellos temas que hayan de debatirse ante los órganos

estables de participación y requerir los informes, antecedentes y aspectos más relevantes para tener la mejor información de cara al debate.

- **Recogida de manera explícita en los Reglamentos de Participación y la legislación regional las competencias de las Oficina Municipal de Atención Ciudadana.**

Las oficinas de información son espacios de información y gestión al público de una importancia vital, puesto que acercan a la ciudadanía la atención de la administración local y facilitan la comunicación con otras administraciones. Sin embargo, han de ser un punto de enlace entre la administración y las personas no sólo en la recogida de documentación ni información sobre procesos abiertos, sino que tienen que ser espacios que generen participación, permitiendo que se lleven a cabo, a través de ellas, todas las posibles gestiones con los Ayuntamientos y además la posibilidad de recogida de actas de reuniones, formación específica sobre determinados temas a la ciudadanía, etc. Por tanto que se recoja en la normativa su importancia y, además, ampliar sus competencias, sería un gran avance para favorecer su sostenimiento. Igualmente estas oficinas supondrían un punto de encuentro para favorecer la comunicación con la población en general y los colectivos más vulnerables si contaran con un personal específico, con la formación y las habilidades necesarias para favorecer el entendimiento.

- **Posibilidad de que las asociaciones y la ciudadanía reciban notificaciones en sus domicilios sociales de las resoluciones, actas, órdenes del día.**

Aquellas organizaciones y entidades sociales que así lo deseen, así como las personas que así lo deseen, podrían, con independencia de que sean publicadas en las webs de las instituciones públicas o en los tablones de los órganos territoriales de participación, recibir la documentación que les incumba, según la temática que soliciten, sobre aquellas resoluciones, actas y órdenes del día de reuniones que les sean relevantes. Estas notificaciones no tendrían por qué ser enviadas mediante correo ordinario, sino a través de correo electrónico o enlaces a las webs corporativas, de forma que estén informadas de que se han tratado informaciones básicas sobre esa temática.

- **Exposición en las webs corporativas de las administraciones públicas por parte del movimiento asociativo de opiniones, sugerencias, críticas o propuestas sobre los temas más relevantes de la política local.**

A pesar de que existen enlaces directos en las webs corporativas de las administraciones públicas en Andalucía favorecer la participación de los colectivos, el hecho de que haya un espacio específico al que no sólo se pueda acceder para realizar todo tipo de opinión, crítica, sugerencia o propuesta, sino que además quede reflejada para mayor información de otros colectivos, puede generar un espacio de mejora de dichas aportaciones y por tanto un debate más enriquecedor sobre las temáticas planteadas.

- **Reconocimiento del Movimiento Ciudadano**

Dentro de los avances posibles que se pueden dar en el desarrollo de las políticas de participación hemos visto que estaría la posibilidad de implicar más a la ciudadanía y favorecer su movilización. El estudio comparativo de otros reglamentos ha permitido conocer una buena práctica desarrollada en el Ayuntamiento de Córdoba que avanza en ese sentido: la creación y funcionamiento de un Consejo del Movimiento Ciudadano que integre todos los sectores sociales (semejante a nuestro Consejo Social de la Ciudad) con competencias no sólo en el debate y deliberación sobre asuntos de la ciudad, sino también en la promoción de actuaciones para el fomento de la participación y con objetivos evaluables para el avance en este tema.

- **Sistema de Defensa de la Ciudadanía.**

Dada la especial protección que la legislación concede a la participación ciudadana y a los derechos que son propios a las personas, podría ser recomendable hacer una mención expresa en una posible modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana a la existencia en todo el espíritu normativo de un Sistema de Defensa de la Ciudadanía, en el que dentro de las competencias del Gobierno Local, se lleva a cabo una especial protección de la participación, los derechos a la misma de la ciudadanía, y a su desarrollo sin que pueda haber vulneración por parte de las autoridades y personal municipales, quedando sometidas a la responsabilidad que se determine en caso de que se conculquen.

- **Generar y mantener un lenguaje administrativo que sea comprensible para la mayor parte de la ciudadanía.**

Hemos podido observar a lo largo del análisis expuesto que, determinada parte de la población, y sobre todo determinados colectivos se sienten excluidos de los procesos de participación por encontrar dificultades en relación al lenguaje administrativo o la excesiva burocratización de los procedimientos. Por tanto sería mucho más favorable adaptar el lenguaje administrativo en los espacios de comunicación con la ciudadanía, y tener en cuenta, en el diseño de aquella normativa que deba ser conocida por la mayor parte de la población, sus circunstancias sociales, formativas para adaptar, ya sea en el propio articulado, o mediante el diseño de campañas simplificadoras de los procedimientos que no se limiten a ser mera información de su vigencia.

- **Desarrollar mayores acciones para el fomento de la participación, a través de los centros escolares y de las asociaciones.**

Como hemos indicado anteriormente la importancia de generar una cultura de participación en la población es vital para el logro de una sociedad plural y democrática, implicada en la construcción de su propia ciudad. Para ello deben existir programas de comunicación, información y formación que lleguen al mayor número de espacios educativos (centros escolares, centros de adultos, entidades socioeducativas), y que coordinados por las administraciones públicas o por organizaciones sociales favorezcan el acercamiento a las vías de

participación, el fomento de su uso, así como el desarrollo de actividades para la mejora del debate social y construcción de la política social. Actualmente proyectos premiados como la Escuela de Ciudadanía del Ayuntamiento de Málaga en colaboración con más de 35 entidades sociales de la ciudad, desarrollan actividades parecidas que sirven, por un lado para trasladar a la sociedad las actuaciones y proyectos de su Ayuntamiento, y por otro, favorecen la cultura participativa de la ciudadanía a través de talleres y formación en diversidad, valores, derechos fundamentales y política municipal. El problema de este tipo de proyectos es la temporalidad en tanto la Escuela de Ciudadanía sea parte de los presupuestos municipales y se le dé la continuidad necesaria para llevar a cabo una labor que favorezca la participación de menores, jóvenes y colectivos en riesgo de exclusión.

- **Elaborar un Plan en colaboración con el movimiento ciudadano para facilitar acceso de la ciudadanía a la participación a través de las TICs.**

Conocer las facilidades o dificultades de acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, establecer un sistema de comunicación bidireccional eficaz y eficiente, colaborar en el diseño de procesos conducentes a una participación más efectiva e implicar en dichos procesos a la ciudadanía, supone en sí misma una forma de fomento de la participación. Por ello proponemos un espacio de diálogo con la ciudadanía implicada en los procesos de participación para adoptar aquellas medidas que permitan diseñar procesos más adaptados, más cercanos y que favorezcan la participación. E igualmente crear espacios cercanos en los que se permita a la ciudadanía acercarse a las

nuevas tecnologías y realizar trámites o actuar ante la administración por esta vía.

- **Evaluación de los procesos participativos de manera consensuada.**

Según se ha expuesto con anterioridad es necesario desarrollar una evaluación de los procesos participativos que permita hacer un diagnóstico cercano con el máximo posible de documentación sobre el mismo. De esta forma alguna persona o entidad debería poder ser parte de dichos procesos desde su inicio conociendo quién convoca, cómo, a quienes y de qué forma, además de una observación directa de la coordinación de cada evento, del desarrollo del mismo y el seguimiento que se hace. Así se conseguiría una imagen real de los puntos fuertes y débiles de la organización de procesos participativos, con incidencia en los factores que permitan su éxito o fracaso y, a su vez, implicar a las entidades sociales y la ciudadanía en general en el proceso de mejora de la participación. Para ello habría que exponer a quienes se encargaran de la evaluación a una actuación continuada durante un periodo de tiempo de un año, con participación en los Consejos y Mesas y Actos, y permitir a continuación elaborar los resultados de su observación, durante el tiempo adecuado para concluir un informe completo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAVANEL, ALLAIRE, FIRSIROTU, HOBBS, POUPART Y SIMARD (1992). *Cultura Organizacional. Aspectos Teóricos, Prácticos y Metodológicos*. Fondo Editorial Legis. Santa Fe de Bogotá, Colombia
- AGUILAR, M; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. (1995): *Aproximación histórica al estudio de la exclusión*. VVAA Desigualdad y Pobreza hoy, Ed. Talasa, Madrid.
- ALBARRÁN, L. (2005): *Métodos de investigación en comunicación organizacional*. La comunicación en las organizaciones. Coord. Carlos Fernández Collado. Madrid
- ALMANSA, A. (2005): “La Comunicación Organizacional en España: un camino a medio recorrer”. En, Castillo, A. (Coord.). *Comunicación Organizacional*, Clave Aynadamar, Málaga. pp. 9-28
- ALMANSA, A. (2008): “Estudio sobre el uso de las nuevas tecnologías en comunicación institucional”. En, *REVISTA DE COMUNICACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS* – Nº 11. Pp. 1-14
- ALONSO, L.E. (1999): *Trabajo y ciudadanía*, Ed. Trotta, Madrid.

- ÁLVAREZ, T.; CABALLERO, M (1997): *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de Comunicación*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A. (2002): “El concepto de Exclusión en política social.” Revista *Trabajo Social Hoy*. Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid. Nº 34. Pp. 47-76.
- ARROYO, L; YUS, M. (2007): *Los Cien Errores de la Comunicación de las Organizaciones*, ESIC, 2ª Ed. Madrid.
- BERLO, D. K. (1960): *El proceso de la comunicación. Introducción a la teoría y a la práctica*, El Ateneo, México.
- BERNAYS, E. (1955): *The Engineering of Consent*. Ed. Norman, University of Oklahoma Press. Oklahoma (US)
- BLACK, S. (1993): *El ABC de las Relaciones Públicas*. Ed. Gestión 2000. Barcelona, 2004.
- CASTEL, R. (1992): “De la Exclusión Social como estado a la vulnerabilidad como proceso” Revista *Archipiélago*, nº 21. Pp. 27-36
- CASTEL, R (1997): *La metamorfosis de la Cuestión Social*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CASTEL, R. (1997): “The model of ‘employment society’ as a principle of comparison between systems of social protection,” en MIRE, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, Florence Conference, pp. 27-46.

- CASTILLO ESPARCIA, A. (2004a): *Las ONGs como fuentes informativas de los medios de comunicación*. En:

www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/47_esparcia.pdf
- CASTILLO ESPARCIA, A. (2004b): “Comunicación empresarial e institucional: estrategias de comunicación” *Zer: Revista de estudios de comunicación*. Nº 17. Pp. 189-207
- CIAMBERLANI, L., STEINBERG, L. (1999): *Comunicación para la transparencia*. Manual de gestión empresarial. Ed. Granica. Buenos Aires.
- CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2011): “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva”. *Razón y palabra*, Nº. 75.
- CRIADO, J. I. (2009). *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid
- CRIADO, J.I. (2013): “Brecha digital y demanda de administración electrónica. Análisis del caso español”. *Working Papers Online Series* <http://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1242658791834/listadoCombo/WorkingPapers.html>. XII Seminario de Investigación. UAM
- CRUZ-JESÚS, F., OLIVEIRA, T., BACAO, F. (2012). “Digital Divide Across the European Union”. *Information and Management*, 49(6), 278-291. Lisboa
- ESTIVILL, J. (2003): *Panorama de la lucha contra la Exclusión Social. Conceptos y Estrategias*. Ed. International Labour Organization. Ginebra.

- FERRO, E., GIL-GARCÍA, J. R., HELBIG, N. (2008). 'Digital divide and broadband access: The case of an Italian region'. En Y. K. Dwivedi, A. Papazafeiropoulou, & J. Choudrie (Eds.), *Handbook of research on global diffusion of broadband data transmission* (pp. 160–176).
- FERRO, E., HELBIG, N. C., GIL-GARCÍA, J. R. (2011). 'The role of IT literacy in defining digital divide policy needs'. *Government Information Quarterly*, 28(1), 3-10.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos*. Ed. Grijalbo. México.
- GARCÍA OROSA, B. (2006): "Aproximación teórica a la comunicación en el Tercer Sector. La necesaria reclasificación de la comunicación organizacional." *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*. Nº 69, 2006, pp. 51-59. Madrid
- GAITÁN MOYA, J.A. Y PIÑUEL RAIGADA, J.L.(1998): *Técnicas de Investigación en comunicación social. Elaboración y registro de datos*. Síntesis, Madrid.
- GALLEGO CALDERÓN, R.; SUBIRATS I HUMET, J.; GOMÀ, R. (2003): (Coord.) *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*. Ed. Tecnos. Madrid.
- GRUNIG, J. E. y HUNT, T. (1984). *Dirección en Relaciones Públicas*. Gestión 2000. Barcelona.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (2009). *El Derecho de la Ciudadanía a una buena Administración*. Ed: Málaga.es diputación. Málaga

- HERRANZ DE LA CASA, J.M. y SALINAS RAMOS, F. directores (2004): *La comunicación en el ámbito de la economía social*. Ed: Universidad Católica de Ávila. Ávila
- LAPARRA, M. (1999): *Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la Exclusión. El caso de Navarra*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Madrid.
- LUCAS MARÍN, A. (1997): *La Comunicación en la Empresa y en las Organizaciones*, Barcelona, Bosch.
- MAGALLARES SANJUÁN, A. (2011): “Exclusión social, rechazo y ostracismo: principales efectos”. En *Psicología: revista internacional online*, Vol. 15. Pp. 29-37
- MARBÁN GALLEGO, V. (2007): “Tercer Sector, Estado de Bienestar y Política Social.” En *Política Social*, Vol. 44, nº 2. Pp. 153-167.
- MARCHIONI, M. (1999): *Comunidad, Participación y Desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Editorial Popular. Madrid.
- MARTÍNEZ NAVARRO, G. (2005): “La Comunicación Corporativa: variable estratégica en las Organizaciones No Lucrativas” *Razón y Palabra*, nº. 42. Pp. 130-141.
- MUÑOZ VÁSQUEZ, K. (2006): “Estudios y aplicaciones integradas de comunicación para el desarrollo organizacional.” *Global Media Journal*. Vol. 3, nº 5. Pp. 30-45

- PACHECO, R. (2005): “Competencias Claves para la Comunicación Organizacional” *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*. Nº 90, 2005. Pp. 70-75
- PÁEZ, L. y EGIDOS, D. (2000): “Comunicación en Instituciones y organizaciones: Una aproximación teórico-analítica a su diversidad conceptual” *Revista Latina de Comunicación Social*. N 35.
- PASQUINO, G.; COTA, M.; MORLINO, N. (1988): *Manual de Ciencia Política*. Ed. Alianza. Madrid
- PULIDO, M. (2005): “Relaciones Públicas: Los Públicos y la Administración Andaluza.” En Castillo, A. (Coord.). *Comunicación Organizacional*, Clave Aynadamar, Málaga. Pp. 425-444
- RAMOS, F. (2002): *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*. Editorial Universitas, Madrid.
- RAYA DIEZ, E. (2004): “Exclusión social y Ciudadanía: Claroscuros de un concepto”. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*. Nº 9, Junio 2004, pp. 1-18.
- RAYA DIEZ, E (2007): “Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social.” *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 70. Pp, 155-172.
- RIVERA, A.B., ROJAS, L.R., RAMÍREZ, F. ÁLVAREZ DE FERNÁNDEZ, T.: “La Comunicación como Herramienta de Gestión Organizacional.” *Negotium: Revista de Ciencias Gerenciales*. Año 1, nº 2. Revista electrónica.

- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013). El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración. Junta de Castilla y León. Salamanca
- SALADRIGAS MEDINA, H. (2005): “Comunicación Organizacional: Matrices Teóricas y Enfoques Comunicativos”. *Revista Latina de Comunicación Social*. Nº 60
- SATRIANO, C. (2006): “Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales”. *Revista Mad: Revista del Magíster en Antropología y Desarrollo*. Nº 15.
- SMITH, J.(1995): *Understanding the Media*. Ed. Kesskill, NJ, Hampton Press.
- SUBIRATS, J. (2004): (dir) *Pobreza y exclusión social, un análisis de la realidad española y europea*. Colección de Estudios Sociales, nº 16. Fundación La Caixa.
- SUBIRATS, J. (2005): *Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*. Ponencia sobre Evaluación de la de la eficacia en las administraciones públicas. X Congreso del CLAD. Santiago de Chile
- TEZANOS, J.F. (1998): *La Exclusión Social en España*. Temas para el Debate, nº 49, Madrid, pág. 63-97.
- TEZANOS, J.F.: *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Sistema. Madrid. 1999.
- VERNIS, A.; IGLESIAS M.; SANZ B.; SOLERNOU M.; URGELL J.; VIDAL P. (1998): *La Gestión de las Organizaciones No Lucrativas*. Ed. Deusto. Bilbao.

- WILCOX, D. L., AULT, P.H., AGEE, W.K. y CAMERON, G.T. (2000) *Relaciones Públicas. Estrategias y Tácticas*. Addison Wesley, 6ª Edición.

ANEXOS

ANEXO I

DOCUMENTOS EMPLEADOS

La Orientación Profesional en el Programa Andalucía Orienta. Editado por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. 2002.

Manual de Buenas Prácticas. INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación). *Documento interno, no publicado*

Código ético. (<http://62.81.251.200/fadais/>) Fundación para la Atención e Incorporación Social.

Memoria anual 2014 y presentación web (<http://www.prodiversa.org>). Prodiversa.

VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (2014). (<http://www.foessa.org/quePensamos/nuestrasPrioridades/index.php?MzI%3D>) Fundación FOESSA

Informe CIRES (1996). Centro de Investigaciones sobre Realidad Social.

ANEXO II

Referencias Legales

ÁMBITO INTERNACIONAL

- Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21.1.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25.a
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en sus artículos 11, 23, 25, 26 y 41.

ÁMBITO EUROPEO

- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2008, sobre la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social (2007/2149(INI)).
- Sexto informe sobre la cohesión económica y social. Comisión Europea 23 de julio de 2014.
- Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de abril de 2014, por la que se establece el Programa Europa con los Ciudadanos para el período 2014-2020.
- Programa Erasmus+. Juventud en Acción, para el periodo 2014-2020.
- Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, el 13 de noviembre de 2006, sobre la aplicación de los objetivos comunes de participación e información de los jóvenes a fin de promover su ciudadanía europea activa.

- Comunicación de la Comisión titulada «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad» (COM(2007)0498).
- Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.
- Recomendación 2001/613/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de julio de 2001, relativa a la movilidad en la Comunidad de los estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la contribución del voluntariado a la cohesión económica y social.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de las asociaciones de voluntariado.
- Comisión de Desarrollo Regional (A6-0070/2008).
- Artículos 158 y 159 del Tratado CE.
- Artículo 45 del Reglamento CE.

ÁMBITO ESTATAL

- Constitución Española en sus artículos 1.2, 9.2, 23.1 y 105 :
 - Artículos 1.2 CE “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. “
 - Artículo 9.2 CE “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o

dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

○ Artículo 23 CE “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

○ Artículo 105 “La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”

- Ley de Bases de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- 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 (arts. 128, 129, 130,131,132 y 133 ROF)
- Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE 73, 26 de marzo de 2002)
- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE 306, 23 de diciembre de 2003)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (B.O.E. 18/11- 2003)
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce el derecho de los/las ciudadanos/as a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

ÁMBITO AUTONÓMICO

- Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge en su articulado:
 - Artículos 10-19 sobre Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma Andaluza, la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.
 - Artículo 113 sobre Participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.
 - Artículo 134 sobre Participación ciudadana.

- Ley 7/2001, 12 de julio, del Voluntariado en Andalucía (BOJA núm. 84 de 24/07/2001).
- DECRETO 3/2007, de 9 de Enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía y el seguro de las personas voluntarias.
- ORDEN de 30 de enero de 2008, por la que se establecen las condiciones de las pólizas de seguro que se suscriban por las Entidades de Voluntariado para las personas que desarrollan programas de Acción Voluntaria Organizada.

ÁMBITO LOCAL

- Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana
- Reglamento de Voluntariado

Referencias Políticas

- El Libro Blanco para la Gobernanza Europea, aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001 sobre recomendaciones para profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones, mejorando los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas.
- Recomendaciones de las Comunicaciones de la Comisión Europea en relación con una nueva cultura de consulta y diálogo, de 5 de junio y 11 de diciembre de 2002.
- La Agenda 21 (Plan de acción Local hacia la Sostenibilidad) es un Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible a nivel local. El programa 21, en su capítulo

28 titulado “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo a la Agenda 21”, insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos.

- Plan de Innovación y Modernización de Andalucía recoge entre las estrategias y políticas de actuación de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo para impulsar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de la Administración Pública de la Junta de Andalucía a través de medios electrónicos, entre cuyas acciones a desarrollar están el Plan en Andalucía (e-Democracia) y creación del banco digital de expectativas de la ciudadanía.
- Pacto por Andalucía. Compromiso de la Junta de Andalucía con la ciudadanía andaluza para establecer un espacio de participación donde se sumen los esfuerzos colectivos de toda la sociedad. Este marco posibilita un diálogo entre los diferentes agentes políticos, económicos y sociales andaluces con el objetivo de consensuar una salida a la crisis y avanzar en la recuperación económica.
- El IV Plan Andaluz de Salud define entre las líneas prioritarias de actuación: “Garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en la orientación de las políticas sanitarias”.
- El Plan Andaluz de Justicia recoge en su primer eje estratégico de actuación la línea 1ª “Un servicio a la ciudadanía próximo y personalizado” y en su línea 2ª “Una justicia más próxima a la Ciudadanía”. Dicho Plan establece un modelo estratégico de calidad cuyo objetivo primordial es que la ciudadanía sea el centro de unos servicios públicos de calidad.
- III Plan Andaluz del Voluntariado en Andalucía 2010-2014
- III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016

- VI Plan Municipal de Inclusión Social de Málaga que responde a la apuesta del Ayuntamiento de Málaga por diseñar estrategias de futuro para el desarrollo de la atención, incorporación y promoción social de entidades, asociaciones, colectivos y ciudadanía.
- II Plan Marco Ciudadanía y Convivencia de Málaga. 2012-2015. El Ayuntamiento de Málaga presenta este Plan Marco, como ente dinamizador que impulsa el mantenimiento de la convivencia de todos los que integramos esta ciudad, así como el protagonismo activo de la ciudadanía, de los colectivos y de las entidades como agentes fundamentales en la mejora e incremento de los procesos de transformación social de la ciudad, a través de su participación directa en los asuntos y desafíos de interés común.
- ALAPAR (AGENDA LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA): A través de la FEMP, responsables de más de 150 municipios españoles y expertos en materia de Participación Ciudadana, intervinieron en la elaboración de la Agenda Local de la Participación. ALAPAR es el instrumento que marca las pautas para que los Ayuntamientos articulen adecuadamente su relación con la ciudadanía de cara a la construcción de municipios participativos. Sus contenidos son fruto del trabajo conjunto de responsables locales, técnicos y expertos en la materia, y recoge cuestiones relativas a la organización municipal, los instrumentos, canales y marco normativo de la participación ciudadana, la promoción de organizaciones ciudadanas, la construcción de la ciudad o los sistemas de evaluación de la calidad democrática.

ANEXO III

FICHA DE VALORACIÓN	
SEXO	
GRUPO DE EDAD	
CIRCUNSTANCIAS PERSONALES	
¿Qué estudios tiene? (1)	
¿Cuál es su situación laboral? (2)	
¿Cuántas personas conviven en su casa? (Nº y relación)	
¿Cuál es su situación laboral? (2)	
¿Recibe usted o algún miembro de su familia ayudas por parte de la Administración? (3)	
¿Ha recibido ayudas personalmente o alguien de su unidad familiar anteriormente? (s/n)	
¿Acude usted normalmente a gestionarlas? (s/n)	
¿Sabe dónde ir?	
VINCULACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN	
Cuando recibe algún escrito de la Administración ¿entiende el contenido del mismo?	
Si no está de acuerdo con una decisión administrativa ¿suele recurrirla? (s/n)	
¿Lo hace personalmente o acude a alguna asociación o entidad para que se lo tramite?	
¿Recibe información en las oficinas públicas sobre sus derechos cuando no está de acuerdo con una decisión administrativa?	
¿Es una información clara, o necesita que se la expliquen allí o en otro lado?	
¿Cree que la Administración tiene un lenguaje claro y adaptado a los ciudadanos? (graduar de 1 a 10)	
¿Recibe un trato cercano? (graduar de 1 a 10)	
¿Acude Ud. a alguna oficina municipal para gestionar ayudas sociales, empadronamiento, etc? (s/n)	
VINCULACIÓN CON LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS	
¿Acude a alguna asociación, Ong? (s/n)	
¿Cuál?	
¿Suelen ayudarle con alguna gestión?	
¿Le resulta más o menos fácil obtener información en esas entidades?	
¿Cómo se entera de los servicios que presta la Administración?	
¿Quién le informa de las ayudas? (Cartas, carteles, folletos, boca a boca, otros)	
¿Cómo se entera de los servicios que presta la ONG?	
¿Consideran que las asociaciones son más claras, le explican mejor, o por el contrario considera que la	

Administración es más clara, le explica mejor?	
USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS	
¿Ve habitualmente la televisión? (s/n)	
¿Oye la radio? (s/n)	
¿Qué tipo de programas ve/oye habitualmente? (4)	
¿Lee algún tipo de prensa/periódico? (s/n)	
¿Cuál? (5)	

ANEXO IV

Encuesta a Entidades Sociales

Evaluación sobre la Participación de las Entidades

A través de esta encuesta pretendemos conocer la situación actual de la Participación Ciudadana en Málaga

***Obligatorio**

• **¿Recibe su organización subvenciones / tiene convenio firmado con... el Área de Participación, Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Málaga? ***

- Sí
- No

• **¿Participa su organización en alguno de los órganos de participación del Ayuntamiento de Málaga: Consejos Sectoriales, Consejos Territoriales, Comisiones de Distrito, Mesas de Trabajo, etc? ***

- Sí
- No

• **¿Ha participado su entidad en actos organizados por el Área de Participación: asambleas ciudadanas, jornadas de voluntariado, jornadas culturales, formación...? ***

- Sí
- No

• **¿Considera que los órganos de participación del Ayuntamiento de Málaga favorecen la participación? ***

- Sí
- No

• **¿Qué tipo de participación considera que desarrollan los órganos de participación del Ayuntamiento de Málaga?**

Según el grado de participación que se permite a las organizaciones en relación a la política municipal

- Informativa
- Consultiva
- Deliberativa
- Decisoria

• **Valore la participación de las entidades sociales en los órganos de gobierno local ***

Siendo 1 la nota más baja y 5 la más alta

¿Alguna propuesta de mejora del Reglamento de Participación?

Enviar

ANEXO V

ENTIDADES PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA

ENTIDAD	PROVINCIA	CONTESTADA
INCIDE (Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación)	Málaga	Sí
CODENAF (Cooperación para el Desarrollo en el Norte de África)	Multiprovincial	Sí
Arrabal-AID	Multiprovincial	Sí
Asociación Marroquí para la Integración del Inmigrante	Málaga	Sí
Prodiversa	Málaga	Sí
ACCEM	Multiprovincial	Sí
Red Acoge	Multiprovincial	No
Cruz Roja	Multiprovincial	Sí
Asociación Antisida Málaga	Málaga	Sí
FEMAD	Multiprovincial	Sí
ASPANSOR (Asociación de Padres de Niños Sordos)	Multiprovincial	Sí
Pangea	Multiprovincial	Sí
Paz y Desarrollo	Multiprovincial	Sí
Médicos del Mundo	Multiprovincial	Sí
NAIM (Nueva Alternativa de Intervención y Mediación)	Málaga	Sí
Asociación Cultural El Viejo Actor	Málaga	Sí
Asociación para el Desarrollo de las Artes	Multiprovincial	Sí

Federación de Asociaciones de Vecinos "Solidaridad"	Málaga	Sí
Federación de Asociaciones de Vecinos "Unidad"	Málaga	No
Federación de Asociaciones de Vecinos "Civilis"	Málaga	No
Fundación Secretariado Gitano	Multiprovincial	Sí
Encuentro en la Calle	Córdoba	Sí
AESIM	Sevilla	Sí
Fundación General UMA	Málaga	Sí
La Traiña	Almería	Sí
Federación SURGE	Multiprovincial	Sí
Objetivo Vida	Jaén	Sí
ADE	Sevilla	Sí
Asociación Nivel	Cádiz	Sí
Humanos con Recursos	Sevilla	Sí
Federación de Asociaciones de Mujeres "Ágora"	Multiprovincial	Sí
Kartio	Málaga	No
Aulaga	Málaga	Sí
JOMAD	Málaga	Sí
Proyecto Hombre	Multiprovincial	No
Asociación Cultural Sotoarte	Málaga	Sí
Encuentros del Sur	Huelva	Sí
EAPN-Andalucía	Multiprovincial	Sí
AMADPSI	Málaga	Sí
FAMF-COCEMFE	Multiprovincial	No

ANEXO VI

Encuesta a las entidades del tercer sector sobre la comunicación de las administraciones

La asociación que representa: ¿recibe subvenciones por parte de la Junta de Andalucía?*_

- Sí
- No

La asociación que representa: ¿recibe subvenciones por parte de su Ayuntamiento?*_

- Sí
- No

¿Trabaja con colectivos en riesgo de exclusión social?

- Sí
- No

¿Qué tipo de servicios prestan a las personas participantes?

- Orientación sociolaboral
- Formación
- Asistencia sanitaria
- Asistencia alimentaria
- Dinamización infantil / juvenil
- Otras

De entre las acciones que desarrollan ¿cuántas de media diaria consisten en ayudar a los/as usuarios/as a rellenar documentos, gestionar trámites administrativos, informar sobre ayudas, subsidios, programas de la Administración, completar formularios?

- Ninguna
- 1 a 5
- 6 a 10
- 11 a 15
- + de 16

¿Cree que las administraciones llevan a cabo una comunicación adecuada con estos colectivos?

- Siempre
- A veces

- Casi nunca
- Nunca

• **¿Cree que las administraciones públicas andaluzas utilizan un lenguaje adecuado para dirigirse a estos colectivos?**

- Siempre
- A veces
- Casi nunca
- Nunca

• **¿Qué valoración daría al tratamiento que las personas en situación de riesgo de exclusión social reciben por parte de la Junta de Andalucía?**

1 2 3 4 5

Muy mala Muy buena

¿Qué valoración daría al tratamiento que las personas en situación de riesgo de exclusión social reciben por parte de su Ayuntamiento?

1 2 3 4 5

Muy mala Muy buena

¿Qué valoración le daría al lenguaje utilizado por la administración con estos colectivos?

1 2 3 4 5

No se entiende nada Se entiende muy bien

¿Qué valoración le daría a las comunicaciones utilizadas por la administración en relación a estos colectivos?

1 2 3 4 5

Muy mala Muy buena


Su entidad ¿suele participar en algún órgano/foro/mesa de la administración andaluza o local?

- Sí
- No

- **¿Han expuesto alguna vez en estos espacios las dificultades que tienen las personas en riesgo de exclusión para tener una comunicación adecuada en ambos sentidos con la administración?**

- Sí
- No

- **¿Alguna propuesta o comentario en relación al tratamiento que reciben los colectivos vulnerables por parte de la Administración?**

An empty rectangular text input field with a light gray background and a thin border. It features standard scrollbars on the right and bottom edges, indicating it is a multi-line text area.

ANEXO VII

Cuestionario a las Instituciones de la Junta de Andalucía

- ¿Desarrollan desde su organismo iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?
- Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que su institución está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?
- Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?
- Aquellos planes desarrollados por su institución por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,
 - 1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?

2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?

3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?

- ¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?

ANEXO VIII

Cuestionario a los Ayuntamientos

- ¿Desarrollan desde su Ayuntamiento iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?
- Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que su Ayuntamiento está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?
- Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?
- Aquellos planes desarrollados por el Ayuntamiento por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,
 - 1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?
 - 2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?
 - 3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?

- ¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?

ANEXO IX

Entrevista a las Asociaciones

-¿Qué es SURGE?

- ¿Con qué públicos actúa principalmente la Federación?
- ¿En qué territorios están implantada?
- ¿Desarrollan proyectos de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento?
- ¿Considera que la Junta de Andalucía o el Ayuntamiento están haciendo una buena labor de comunicación con los colectivos que ustedes atienden?
- Entonces las organizaciones llevan a cabo una comunicación más eficaz con los colectivos vulnerables...
- ¿Desarrollan campañas específicas para los colectivos en riesgo de exclusión social?
- ¿Alguna propuesta a las administraciones sobre cómo comunicarse mejor con estos públicos?

ANEXO X

¿Cómo podemos realizar aportaciones para la elaboración del texto de la ley?

Cualquier persona puede opinar, contribuir, revisar y controlar el contenido del texto de la Ley a través del sitio web de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en su acceso a **Ley Andaluza de Participación Ciudadana**:

<http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales>

Además existen otras vías para realizar aportaciones y seguimiento del texto, con el propósito de facilitar el intercambio de conocimientos entre la ciudadanía, la sociedad civil organizada y sus instituciones públicas.

La información será sistematizada (puesta en orden y resumida) y devuelta al conjunto de la ciudadanía para su reflexión y debate. Las vías previstas para participar en el proceso de recogida de aportaciones son las siguientes:

Encuentros Provinciales

Dirigidas a entidades sociales, de voluntariado, grupos ciudadanos no constituidos formalmente (foros, plataformas, etc.) y a la ciudadanía en general.

Estos Encuentros se realizarán en las siguientes fechas:

HUELVA: 27 de octubre de 2012
MÁLAGA: 21 de noviembre de 2012
SEVILLA: 20 de diciembre de 2012 y 31 de enero de 2013
GRANADA: 12 de enero de 2013
CÓRDOBA: 17 de enero de 2013
CAMPO DE GIBRALTAR: 25 de enero de 2013
CÁDIZ: 26 de enero de 2013
ALMERÍA: 9 de febrero de 2013
JAÉN: 23 de febrero de 2013



ENCUENTROS COMARCALES: APORTACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



LEY ANDALUZA de participación ciudadana

<p>ALCOLEA DEL RIO. 5 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Biblioteca Municipal. Plaza Tres de Abril nº 1.</p> <p>ECIJA. 11 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Casa de la Juventud Avda de Miguel de Cervantes, 21</p> <p>CASTILBLANCO DE LOS ARROYOS. 12 de marzo 2013 Mañana: 10:30 a 13:30 h. Lugar: Teatro Miguel Fífac. C/ Avda Santa Escolástica s/n.</p> <p>VILLAMANRIQUE DE LA CONDESA . 12 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 Lugar: Deportividad, Salón de usos múltiples. Recinto Ferial .</p> <p>OSUNA. 13 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Casa de la Cultura. C/ Sevilla s/n.</p> <p>EL RONQUILLO. 14 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Centro de Igualdad. C/ Doctor Gallego s/n.</p> <p>MORÓN DE LA FRONTERA. 15 de marzo de 2013. Tarde: 17:30 a 20:30 Lugar: "Centro de Empresa". C/ Tiento s/n.</p> <p>ARAHAL. 19 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Casa de la Cultura. C/ Doña Luisa, 1.</p> <p>GINES. 21 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Casa de la Cultura "El Tronío". C/ Ntra Sra del Rocio nº 2.</p> <p>LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA 22 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 h. Lugar: Casa de la Cultura. C/ Real de Villafranca, s/n.</p> <p>CAZALLA DE LA SIERRA. 25 de marzo 2013 Tarde: 17:30 a 20:30 Lugar: Casa de la Cultura. C/ Plazuela s/n</p>	<p>PROGRAMA:</p> <p>17:30 h. Inauguración: Mesa Institucional.</p> <p>Apertura: Objetivos y finalidad del Encuentro.</p> <p>18:00 h. Talleres:</p> <p>Taller nº 1: PARA QUÉ Compartiremos reflexiones y propuestas en torno a los ¿Para qué una Ley Andaluza de Participación?. ¿Para qué puede servir?.</p> <p>Taller nº 2: PARA QUIENES. Se trata de definir a quién o quienes va dirigida esta Ley. ¿Cómo favorecer la participación de la ciudadanía?.</p> <p>Taller nº 3: CON QUÉ MECANISMOS. Instrumentos de participación a poner en marcha a partir de la Ley. ¿Qué propuestas debe incluir para garantizar el desarrollo de la Ley?</p> <p>20:00 h. Puesta en común de las aportaciones de los talleres y Clausura.</p>
---	---

Enviar inscripciones a. oficinaatencionciudadana@dipusevilla.es

ANEXO XI

a) ENTREVISTA AL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO.

Entrevistado: D. Fernando Colina.

Responsabilidad: Jefe de Servicio de Intermediación. Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo

- **Desde su Institución, ¿se trabaja con personas en situación de riesgo de exclusión social?**

Sí, nuestra Consejería lleva a cabo diversas actividades entre las que está el Servicio Andaluz de Empleo, mediante el cual desarrollamos las políticas activas en materia de empleo. Este Servicio atiende a una gran cantidad de público entre el que se encuentran las personas en situación de riesgo de exclusión social. De hecho, aparte de la intervención que se realiza en las oficinas, hay diversas iniciativas que tienen como público objetivo las personas demandantes de empleo en situación de riesgo. Por lo general son programas que desarrollamos en colaboración con entidades sociales mediante convenios de colaboración o subvenciones. En este caso el programa Andalucía Orienta, Acompañamiento a la Inserción, Experiencias Profesionales para el Empleo, Acciones Experimentales, incluso la formación profesional para el empleo, Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficio, todos ellos suelen concederse a asociaciones que tienen ya una gran experiencia en trabajo con esos colectivos.

- **En una ocasión participé como representante de una asociación en un taller que se organizó a través del Servicio de Intermediación de la Consejería de Empleo, para los directores y las directoras de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo. La idea de esa reunión era que distintas organizaciones, con públicos muy diversos pero todos en situación de vulnerabilidad, pudiéramos explicar no solo los recursos existentes para cada persona que llegue a sus dependencias, sino también cómo interactuar con esa persona. Desde entonces no se ha vuelto a celebrar otro taller igual, así como antes tampoco se había hecho. ¿Considera que debería formarse al personal técnico de las oficinas en esta materia?**

Nosotros consideramos que el personal tiene la cualificación y el grado de profesionalidad necesarios para llevar a cabo esta atención. En todo caso entendemos que la identificación y la información sobre los recursos que tiene la administración en este sentido no son muy distintos en uno u otro caso. Es cierto que, en ocasiones se pueden detectar personas con una especial problemática que exige un protocolo de actuación concreto, como pueden ser las víctimas de violencia de género, pero en este caso se activan los recursos necesarios y el personal conoce, en cada oficina, cuáles son las opciones para esa persona. Lo que ocurre es que muchas veces, debido a la imposibilidad de trabajar directamente con la persona se le puede derivar a otras organizaciones, entre ellas, aquellas que, como las asociaciones tienen personal más cualificado para este tipo de casos.

- **¿Cómo se gestiona la atención a las personas en situación de riesgo de exclusión social desde las oficinas y los servicios del SAE?**

Como se ha mencionado en el momento que alguien manifiesta que tiene una particularidad que le lleva a estar en situación de riesgo de exclusión, dentro de alguno de los casos que la ley presenta, se indica en la demanda de esa persona a través de un código que identifica su situación de riesgo. A partir de ahí se le dan a conocer los recursos disponibles, y por un lado, la base de datos, en caso de selección de alguna persona para una formación o un empleo que exija un perfil de ese tipo, va a presentarlo como candidato o candidata. Pero por otro lado todo el desarrollo de itinerarios personalizados de inserción, de habilidades para el empleo y demás será realizado por las entidades colaboradoras y las organizaciones que lleven a cabo ese tipo de atención, y que puedan hacer un seguimiento a esos casos.

- **¿Realizan alguna campaña específica dirigida a estos públicos?**

No.

- **¿Cuentan con una oficina de comunicación o relaciones públicas que lleve a cabo un acercamiento a estos públicos?**

Actualmente no disponemos de una oficina que lleve específicamente un trabajo de relaciones públicas con los colectivos vulnerables. Sí que exigimos, en todo caso, a las organizaciones sociales colaboradoras que la difusión y las especificidades de algunas campañas se comuniquen al SAE para poder dar el

visto bueno sobre si cumplen o no la legalidad vigente y los objetivos de los programas que desarrollamos en conjunto.

- **Los programas de empleo de la Junta de Andalucía que desarrollan las entidades con colectivos específicos, ¿considera que son suficientes? ¿Qué características tienen, por qué se diferencian de aquellos en los que se atienden a personas demandantes de empleo en general?**

Consideramos que hay un amplio conjunto de actuaciones que inciden directamente sobre estos colectivos. Probablemente haría falta más, pero la Junta de Andalucía destina un presupuesto importante a paliar las desigualdades sociales, por tanto, aunque hay mucho que avanzar, no paramos.

En cuanto a las diferencias entre unos públicos y otros, sabemos que las personas en riesgo de exclusión social tienen unas necesidades específicas, con unos itinerarios más largos y continuados que conllevan un seguimiento mayor por parte de las unidades de orientación. En muchos casos, además de la mejora de la empleabilidad a través de herramientas para la búsqueda activa de empleo, requieren un refuerzo o mejora de sus habilidades sociales.

- **¿Considera que estos públicos necesitan algún tipo de programa complementario para favorecer su inserción laboral?**

Probablemente como se ha mencionado antes el desarrollo de itinerarios de inserción no dependen solo del conocimiento de las herramientas para la búsqueda activa de empleo, sino que requieren de otros recursos como

pudieran ser las sesiones grupales, las prácticas en empresa, una formación que les procure la cualificación adecuada y una labor de refuerzo de las habilidades sociales. Por ello, si bien programas como Andalucía Orienta fomentan la realización de los itinerarios, otros recursos complementarios a través de EPes, acciones experimentales, acompañamiento a la inserción o la Formación para el Empleo, pueden favorecer no solo la empleabilidad sino también la ocupabilidad de esas personas.

b) ENTREVISTA AL ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA.

Entrevistada: D^a Ruth Sarabia García

Responsabilidad: Directora

- **¿Desarrollan desde su Ayuntamiento iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?**

Sí, desde diversas áreas trabajamos de maneras conjunta para crear estrategias de acercamientos, ya sea a través de planes de servicios sociales, de trabajo con los colectivos sociales o por cualquier otra iniciativa, para tener un acercamiento a las personas en situación más vulnerable.

- **Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación**

directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que su Ayuntamiento está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?

Es cierto que muchas veces las estrategias que desarrollamos no son las más efectivas, porque, por ejemplo el uso de las nuevas tecnologías para favorecer la participación no siempre llega a todo el mundo. Pero tenemos un gran interés por conocer las dinámicas y herramientas que permitan favorecer la inclusión de estas personas, para lo cual estamos continuamente reuniéndonos a través de mesas, de foros, con las entidades que día a día trabajáis con estos colectivos.

- **Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?**

Siempre. Anualmente aprobamos un gran número de proyectos que, desde el Ayuntamiento se financian para poder formar parte de ese trabajo que se lleva a cabo por las organizaciones sociales, pero además queremos mantener ese contacto con el tercer sector y comunicar, no solo, las actuaciones concretas y los recursos que tenemos en marcha, sino también la preocupación por parte de este ayuntamiento hacia todo lo que favorezca la igualdad de oportunidades.

- **Aquellos planes desarrollados por el Ayuntamiento por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,**

1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?

Sí claro, aunque muchas de las veces se haga de manera indirecta, a través de las memorias finales de programas subvencionados o del diálogo con las asociaciones.

2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?

Bueno, como corporación intentamos ser lo más cercanos posibles a la realidad de los colectivos pero es cierto que, como institución pública, es difícil adaptar el lenguaje a esa realidad.

3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?

No

- **¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?**

Tenemos alguna unidad que se encarga de llevar a cabo la difusión de los proyectos y programas, pero no se encarga de hacer ese tipo de análisis. En

ocasiones contamos con expertos que nos ayudan a desarrollar campañas específicas, pero no de manera habitual. Sobre las particularidades, no siempre tienen que darse, puesto que, por lo general, las campañas suelen ser muy abiertas y generales. Quizás el fallo esté en los canales de comunicación puesto que no siempre son accesibles a todos.

c) ENTREVISTA AL ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA.

Entrevistado: D. Rafael del Castillo Gomárez

Responsabilidad: Director

- **¿Desarrollan desde su Ayuntamiento iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?**

Desde las diferentes áreas de intervención municipal se realizan este tipo de iniciativas (cultura, juventud, igualdad, servicios sociales, participación, deportes, etc....) de manera transversal.

- **Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que su Ayuntamiento**

está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?

En el ámbito de los servicios sociales, que es el nuestro, creemos que abarcamos todos los canales posibles para acercar la administración a estas personas, ya que puede establecerse un contacto directo con nosotros, además de personalmente en cada uno de los 11 centros de servicios sociales, a través de diferentes medios: formulario web, facebook, consulta telefónica, en todos los casos la atención recibida es inmediata y personal, prestada por personal técnico de la Delegación de Servicios sociales.

Para avanzar en esta línea, nos planteamos en la actualidad dar un salto cualitativo en el tipo de atención que prestamos, unificando todas las consultas recibidas en una oficina virtual de servicios sociales.

- **Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?**

En los procesos anuales de programación y evaluación de la intervención realizada por los servicios sociales comunitarios, se cuenta con todas las entidades del distrito para que aporten su visión y propuestas de mejora de la intervención.

- **Aquellos planes desarrollados por el Ayuntamiento por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,**

1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?

Sí

2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?

Sí

3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?

No

- **¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?**

Existe la Unidad de Información y Documentación, que centraliza todas las iniciativas en este sentido: campañas publicitarias, documentación a aportar, redes sociales, administración web, elaboración de documentación propia, etc.

d) ENTREVISTA A LA DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

Entrevistada: D^a MARIPAZ LAGARES.

Responsabilidad: Directora General de Empleo

(Respuesta general sobre el cuestionario planteado, sin atención expresa a las preguntas)

El Ayuntamiento de Sevilla en el desarrollo de las políticas sociales, las entiende cómo un acercamiento a la vida de los ciudadanos y ciudadanas con el fin de mejorar la convivencia y las condiciones de vida de los/as mismos/as y poner a su disposición la administración local.

En este acercamiento pretendemos que sean cambios cualitativos y cuantitativos que generan nuevas fórmulas de convivencia y que pervivan en el tiempo. Este objetivo sólo es posible a través de un trabajo y gestión directa con las personas que viven en los barrios y sobre todo, en aquellos que por distintas circunstancias están en inferioridad de condiciones con respecto a otros. En ellos, es dónde se sitúa la población más vulnerable con respecto a las condiciones sociales y a la forma de enfrentarse ante un empleo.

Pretendemos ser algo cercano, a través de los distritos, convertirnos en un elemento familiar y constante de ayuda. Generamos espacios de intercambio de ideas y de información sobre las necesidades reales de los mismos. Son ejemplos claros: Comisionado Polígono Sur, Plan Integral Tres Barrios Amate, Mesa estratégica por El Vacie, Mesa de Empleo de Polígono Norte...

Tradicionalmente, todos los programas de carácter generalista: escuelas taller, talleres de empleo, prelaborales... se han acometido con preferencia entre sus participantes por colectivos vulnerables, así como en los propios territorios.

Somos conscientes de que la Administración necesita aliados que nos permita ajustar las políticas más cercanas a las personas que las necesitan, por ello, participamos en todas las mesas, estudios, informes, o cualquier otro formato en el que nuestra experiencia cómo capacidad de decisión puede ser útil.

A través del tercer sector, ya imprescindible en nuestro municipio, compuesto por todas las asociaciones, fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, comunidades, grupos informales, etc., así cómo personas individuales intentamos generas sistemas, procesos y sinergias que nos acerquen cómo administración a esas personas cuya vulnerabilidad, a veces simplemente es el no saber cómo acercarse hasta las administraciones. La actuación conjunta a través de cualquier fórmula que coordine las tareas de todos y que nos ayude a no duplicar esfuerzos y a generar ideas de economía social y de innovación social que se pongan en marcha con celeridad y eficacia.

Éste área de empleo siempre mantiene la puerta abierta y la comunicación con todas las entidades sociales cómo ya he explicado anteriormente a través de numerosas participaciones en distintos "modus operandi". Vamos a comenzar un proyecto de Observatorio de empleo donde queremos implicar a toda la sociedad a participar para llegar con más acierto a la generación de políticas públicas adecuadas y cuyo fin sea el que realmente se necesita.

Nunca el trabajo es suficiente para acercarse a los territorios, siempre es mejorable, se trata de un cambio de estructuras que no siempre afectan al urbanismo sino que también afectan a la cultura y no solo de los barrios que

todos desde la ciudad entienden como desfavorecidos sino del municipio en su totalidad.

La composición de grupos de trabajo estructurados y compuestos con todos los actores posibles e incluso trabajando el intercambio entre los actores de distintos barrios entendemos que nos facilitará el "saber hacer" en los mismos. Trabajamos, igualmente, en el intercambio de iniciativas con otras ciudades y municipios no sólo dentro de nuestro entorno cercano, participamos en foros: "ciudades por el empleo" de toda España donde se plantean y se intercambian prácticas buenas y que no han tenido el resultado esperado y se trabaja sobre ellas.

Pretendemos trabajar en algo similar con las ciudades de Andalucía por la capacidad de propuestas que pudiera tener ante las decisiones adoptadas por la Comunidad Autónoma ante el empleo y la inserción social en los colectivos más vulnerables y sus fórmulas para poner en marcha un desarrollo efectivo de los mismos.

Se trabaja de la manera más cercana posible a las personas intentando estar a la altura de su forma de comunicación y es sobre todo, a través tanto de nuestros compañeros del tercer sector como de buscar medios de apoyo: traducir los textos legislativos y de tramitación administrativa a "lectura fácil", así como adecuar el lenguaje de los trabajadores/as del Ayuntamiento a que sean comprendidos por todas las personas que se acerquen al mismo independientemente de su nivel formativo.

Vamos a trabajar un instrumento de evaluación para que nos indique el grado de eficacia de los programas y recursos puestos a disposición de los colectivos vulnerables. Se está elaborando en el área de empleo. En los programas llevados a cabo se ha evaluado el impacto cuantitativo de lo realizado.

No tenemos, actualmente, ningún departamento de comunicación más allá del específico de todos los Ayuntamientos pero entendemos que no puede ser un departamento estanco dentro de una administración sino que debe ser analizado en los distintas mesas de trabajo que se establezcan en los territorios, para adecuarnos y que podamos ser comprendidos, desde el punto de vista comunicativo, por todos los sectores a los que nos dirigimos.

e) ENTREVISTA A LA DELEGACIÓN DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES. JUNTA DE ANDALUCÍA

Entrevistada: Adriana García

Responsabilidad: Responsable de Zonas e Inclusión de la Delegación Territorial en Málaga

- **¿Desarrollan desde su organismo iniciativas de acercamiento a los colectivos más vulnerables?**

Sí. Desde nuestro organismo llevamos a cabo la planificación y el seguimiento de proyectos vinculados a zonas con necesidades de transformación social y la inserción sociolaboral de colectivos específicos.

- **Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que su organismo está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?**

Somos una institución pública que tiene como referente la inclusión, por ello tenemos en cuenta las circunstancias de las personas sobre las que actuamos, aunque lo cierto es que la mayor parte de la intervención la realizan las entidades con las que colaboramos financiando proyectos de actuación en los territorios. Como administración no podemos permanecer ajenos a la población, aunque esa sea una parte de nuestro trabajo. La delegación tiene muy en cuenta las necesidades de la población, por sí o por el asesoramiento de las entidades con las que trabajamos en conjunto.

- **Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su**

Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?

Por supuesto, anualmente hacemos una serie de convocatorias de actuaciones en los territorios y con la población en riesgo de exclusión, así que la relación con las entidades es continua y muy fructífera por cuanto aprendemos constantemente sobre sus herramientas y recursos de intervención.

- **Aquellos planes desarrollados por su organismo por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,**

1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?

Normalmente esos estudios suelen proceder de las investigaciones que tanto la Consejería como las propias entidades desarrollan.

2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?

Intentamos que sea así.

- **3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?**

Normalmente no, aunque hacemos una evaluación sobre los resultados de los programas que se desarrollan en los territorios.

- **¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este**

departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?

Existe un departamento a través del cual se lleva a cabo la difusión de las iniciativas pero no expresamente dedicados a este tipo de análisis. El propio departamento gestiona esa difusión cumpliendo con los objetivos propuestos para las campañas.

f) ENTREVISTA A LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD.

Entrevistado: José Antonio Varela

Responsabilidad: Director General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Junta de Andalucía.

- **¿Desarrollan desde la Policía una política de acercamiento a los colectivos más vulnerables?**

Tradicionalmente la Policía ha considerado a los colectivos más vulnerables desde el punto de vista criminológico, como colectivos generadores de actuación policial por necesidades de asistencia puntual o como infractores del ordenamiento jurídico. Afortunadamente, esta concepción ha cambiado, como lo ha hecho el rol de la propia policía, que de ser un servicio de seguridad pública ha pasado a ser un servicio asistencial en buena medida, especialmente en lo referente a las Policías Locales. Es singularmente desde estas Instituciones donde se ha dado ese mayor acercamiento, junto con las Policías Autónomas, entre otras razones por

formar parte de Administraciones que se encargan directamente de la asistencia social.

No quiere ello decir que las FCSE (PN y GC) no hayan iniciado esa política de acercamiento. Ciertamente si lo han hecho; pero su vinculación hacia lo que es la Policía de Seguridad hace que este aspecto no sea tan acusado.

- **Uno de los mayores problemas detectados en cuanto a la participación ciudadana de colectivos en riesgo de exclusión es que, por su formación y experiencia, consideran que las instituciones públicas son algo ajeno a ellos incluso cuando les son de aplicación directa una política o plan concreto. En buena parte consideran que el lenguaje administrativo es incomprensible y que los mensajes no les llegan de la manera adecuada ¿Considera que la Administración está haciendo todo lo posible para mantener la cercanía? ¿Se podría mejorar?**

Creo que se ha avanzado mucho con los servicios sociales de base y con los trabajadores sociales a pie de calle. Desde luego es difícil para la administración sustraerse a ese tipo de lenguaje. Son jergas profesionales que se utilizan de manera rutinaria y están incorporadas rutinariamente. Por eso, es a ese nivel de contacto directo con los servicios sociales o los trabajadores donde se ha producido ese esfuerzo. A otros niveles más burocratizados es difícil.

Por supuesto que se podría mejorar, para lo cual es necesario sensibilizar previamente. Creo que se ha avanzado mucho también en este aspecto en los últimos años.

- **Dado que la vía de comunicación más efectiva en la mayor parte de los casos es a través de las entidades sociales, ¿lleva a cabo su Institución un acercamiento a las asociaciones y fundaciones para dar a conocer sus actuaciones o algún plan concreto?**

Desde la Dirección de Interior, Emergencias y Protección Civil se colabora en varias vías:

- 1) A través de la Unidad del CNP adscrita, cuya finalidad social y de apoyo a colectivos en barrios tales como el Polígono Sur de Sevilla, menores y colectivos como el de mujer y tercera edad es muy acusado. Colaboran y ejecutan mandatos de diversas Consejerías (Vivienda, Asuntos Sociales,..) así como tienen una dinámica propia de actuación como antena de detección.
- 2) A través de diversos foros en los que participan esas asociaciones y fundaciones junto con otras Consejerías de la Junta, donde se proponen y evalúan políticas en esta materia.
- 3) Directamente a través de reuniones de la Dirección con reuniones con estos colectivos.

- **Aquellos planes desarrollados por la Policía por iniciativa propia o en cumplimiento de la legislación,**

1.- ¿comprenden estudios o análisis del impacto que produce en la población a la que va dirigidas?

Depende del tipo de actuación. Si se trata de actuaciones en el campo exclusivo de la Seguridad Ciudadana cualquier plan se evalúa en función del resultado en ese campo y de la disminución de la inseguridad real y/o percibida. Si la actuación está más en el campo asistencial (menores, mendicidad, vivienda,..) es más habitual realizar esos estudios, aunque normalmente la policía no los hace directamente, sino que se trata de actuaciones en las que intervienen otras instituciones públicas con una función social que son las que normalmente los realizan.

2.- ¿Existe un lenguaje genérico o adaptado a la realidad social y educativa de los colectivos a los que se dirige?

La Policía que está directamente trabajando de forma continuada con esos colectivos o entornos sí que suele tenerlo; y es además consciente de los valores y cultura propia de estos colectivos, lo cual hace que sus actuaciones estén ajustadas a los mismos. Cuestión distinta son las Policías que de manera ocasional se enfrentan a estas realidades. Son policías que están acostumbrados a la aplicación de reglamentos y normas, lo cual hace más difícil el poder ajustar su actuación a esos valores culturales que se han mencionado.

3.- ¿Se analiza y/o evalúa cómo se perciben los mensajes en este ámbito?

Salvo que se trate de un plan estratégico concreto (que requiere una planificación, ejecución y evaluación posterior del impacto del mismo) no se suele hacer casi nunca de manera estructurada y ordenada, solo informalmente.

- **¿Existe un departamento de comunicación? ¿Se analiza allí la comunicación en los sectores en riesgo de exclusión? En este departamento ¿tienen alguna particularidad los mensajes emitidos para ser recibidos por colectivos en riesgo de exclusión?**

Los departamentos de comunicación existentes son los propios de cada Consejería. Lógicamente, las más dedicadas directamente a estos colectivos conocen mejor el impacto de las actuaciones y mensajes. En el caso de la DGIEPC se hace con los medios ordinarios. No obstante, si se cuida el lenguaje para evitar estigmatizar a los mismos.

