

Democratizar la democracia

Hacer real y efectiva en Asturias la participación ciudadana en los asuntos públicos

“Una democracia no puede imponer o regalar la liberación de la Necesidad, debe ganársela”. *Sir William Beveridge. (Informe Beveridge, 1942)*

“Las comunidades, en lugar de las instituciones que son distantes, frías y jerárquicas, suelen ser mucho mejores para identificar necesidades y diseñar soluciones ”. (*W. Beveridge, 1946*)

INDICE:

- *El significado de participar en los asuntos públicos*
- *Escuchar a los que habitualmente nadie escucha*
- *Un mandato constitucional*
- *Hacer real y efectivo el derecho a la participación ciudadana en Asturias*
- *Procesos participativos. Una propuesta normativa*
- *La participación de la Comunidad en la Salud*
- *Los Consejos Comunitarios de Salud*

El significado de participar en los asuntos públicos

Participar en los asuntos públicos significa formar parte de las deliberaciones y tomar parte en las decisiones, es decir, tener capacidad de intervención. Hace más de medio siglo, Sherry Arnstein propuso tipificar la participación social en forma de una escalera de ocho peldaños¹. De abajo arriba, a partir del sexto escalón la participación cobra pleno sentido y otorga a la ciudadanía, a través de órganos democráticos, la capacidad de intervención en los asuntos públicos y en los servicios e instituciones que la sociedad se da a sí misma.

La participación ciudadana es un derecho democrático todavía no incorporado a la legitimidad institucional, al igual que otros derechos no reconocidos o no implementados. El déficit o deuda democrática de este derecho se reconoce fácilmente en nuestra sociedad por la distancia entre los principios inspiradores del sistema y su funcionamiento real, y por la incapacidad para encauzar los conflictos entre gobernantes y gobernados.

La participación permitirá evolucionar desde un sistema de democracia representativa (que autoriza a unos pocos a actuar en nombre de la mayoría) a un modelo de democracia avanzada², de gobierno abierto del estado y la administración pública, íntimamente vinculado a la transparencia, la rendición de cuentas y “los principios de buen gobierno”³. Reivindicaciones que, en su conjunto, configuran un nuevo contrato social entre el poder político y la administración pública con la ciudadanía. Un nuevo modelo normativo de ética pública democrática impulsará

1 Arnstein SR. A ladder of citizen participation. JAIP 1969; 35: 216-24

2 Boaventura de Sousa Santos: Reinventar la democracia. Reinventar el Estado.
<http://ww.boaventuradesousasantos.pt/media/reinventar-la-democracia.pdf>

3 La Ley 18/2018 “Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés” del Principado de Asturias de obligado cumplimiento a los 6 meses de entrada en vigor, a fecha de hoy todavía no se ha constituido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del que depende la Oficina de lucha contra la corrupción y el desarrollo de la ley

burocracias competentes, generará confianza, construirá integridad e independencia y, en definitiva, profundizará en la democracia.

Escuchar a los que habitualmente nadie escucha⁴

La historia del mundo occidental se ha edificado sobre un doble principio recogido en el derecho romano: el derecho privado a la propiedad (el poder de los propietarios) y el derecho público a la soberanía del estado (el poder político), que está en la base de la separación entre la sociedad civil y el estado, y en el origen de las dificultades para desarrollar procesos de participación de la ciudadanía. La hegemonía neoliberal de las últimas décadas ha acrecentado el alejamiento ciudadano de los asuntos públicos, sustituyendo el rol potencial de actor social por el rol real de consumidor o cliente, y contribuyendo activamente a consolidar el modelo político de democracia representativa o delegada, que en la práctica desestima la “esfera pública”^{5, 6}, es decir, la generación de un espacio compartido entre la sociedad civil y el poder político.

Un derecho y un mandato constitucional

Avanzar hacia la democracia participativa desde la actual “democracia inactiva”, en donde la ciudadanía se limita a seleccionar a los representantes del poder político, es un mandato de la Constitución Española, también contemplado en el art. 25 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y no una potestad discrecional de los poderes públicos. La participación de la ciudadanía es además, en estos momentos, una necesidad y una urgencia democrática por la tendencia incrementada en los últimos años de insatisfacción social con la democracia y desconfianza hacia los políticos y la política, como se puede constatar por el auge de los movimientos y las políticas autocráticas en todo el mundo.

Sin embargo, el mandato constitucional ha sido interpretado de forma restrictiva por el Tribunal Constitucional, al considerar que el referendum (la herramienta por antonomasia de la democracia directa) es una competencia exclusiva del Estado, lo que supone una limitación, aunque no un impedimento absoluto, porque deja la opción de que desde las Comunidades Autónomas y los Municipios se puedan promover otras modalidades de consultas e iniciativas populares participativas, siempre que no tengan la referida condición de referendos⁷.

Hacer real y efectivo el derecho a la participación en Asturias

En Asturias, el derecho a la participación está recogido en el Estatuto de Autonomía, artículo 9.2 y el artículo 11.11⁸, con posterior desarrollo en la Ley 4/1984 que regula la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular en el Principado⁹. En este último caso, la ley exige un considerable esfuerzo al requerir un mínimo de 10.000 firmas acreditadas, reunidas en el plazo de tres meses, con además reducidas expectativas en cuanto al resultado del proceso. Una norma, por

4 “Oír a los que nadie oye”, es el lema con el que se celebró la 1ª Asamblea de la Salud de los Pueblos, 3-8 diciembre del año 2.000 en Bangladesh.

5 Habermas J: Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona, 1981

6 Habermas J: Facticidad y Validez. Editorial Trotta, Madrid, 1998

7 Tipos de referendum en España. <https://www.newtral.es/asi-se-llevan-a-cabo-los-distintos-tipos-de-referendum-en-espana/20200115/>

8 Estatuto de Autonomía de Asturias. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-634>

9 Ley 4/1984. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-15211-consolidado.pdf>

tanto, de difícil viabilidad y limitada eficacia (como se ha comprobado en la práctica), que recuerda a la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) de ámbito estatal, que exige 500.000 firmas, en contradicción con las facilidades otorgadas en otros países, como las 15.000 firmas requeridas en Portugal o las 5.000 de Eslovenia.

Procesos participativos. Una propuesta normativa¹⁰

1. Constituir un registro de participación ciudadana para el ejercicio de este derecho, en donde se pueden inscribir personas físicas, entidades asociativas constituidas sin ánimo de lucro, y agrupamientos sin personalidad jurídica que se conforman para intervenir en un determinado proceso. El registro requiere transparencia, funcionamiento democrático, publicidad y pluralismo. Así mismo, se ha de constituir el Consejo de Participación Ciudadana del Principado de Asturias, con el objeto de realizar programas de formación y fomento de la cultura de participación, promover los procesos participativos y velar por su cumplimiento.

2. La participación incluye a todas las personas residentes en Asturias, con independencia de su nacionalidad. De acuerdo con el Consejo de Europa, se acogerán a este derecho todas las personas mayores de 16 años.

3. Incorporar “el silencio administrativo positivo”¹¹, y no negativo, por el que si el órgano de gobierno competente no responde en el plazo estipulado, la propuesta tendría que entenderse estimada.

4. Procesos participativos. Poner en marcha instrumentos para que la ciudadanía pueda intervenir en los asuntos públicos sin ser representantes populares¹². La activación de estos instrumentos requerirá el aval de un determinado número de firmas o de un determinado porcentaje del número de habitantes en el caso de los Concejos.

i. Consultas populares con la finalidad de someter a votación popular cualquier materia que sea competencia de la Comunidad Autónoma. El resultado de la votación no es jurídicamente vinculante pero tendrá publicidad y el resultado será remitido a la Junta General del Principado y, en el caso de no aceptarse lo decidido, se harán públicos los motivos. La consulta se convocará con el aval de 5.000 firmas acreditadas.

ii. Mesas o jurados de ciudadanía al objeto de evaluar el resultado de un determinado programa o intervención pública. A tal efecto se procederá a elegir por sorteo a 15 jurados entre las personas y las entidades asociativas inscritas en el Registro, además de funcionarios o expertos designados por la Administración. El jurado se constituye a petición de 2.500 firmas acreditadas. El resultado será objeto de publicidad y remitido a la Junta General del Principado.

iii. Foros ciudadanos. Con el propósito de debatir una política concreta, requiere el aval de 1.000 firmas acreditadas. El foro se constituye por personas y entidades asociativas inscritas en el Registro, mediante sorteo, y por funcionarios o expertos designados por la administración. El resultado del debate será público y remitido a la Junta General del Principado o, en su caso, al

10 Presno MA, Villaverde I: Bases y borrador del Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Participación Ciudadana.pdf

11 <https://practico-administrativo.es/vid/silencio-administrativo-positivo-427637830#:~:text=El%20silencio%20administrativo%20positivo%20es,en%20cuanto%20a%20lo%20solicitado>

12 Presno MA. Transparencia y enfermedades políticas e institucionales. !4 Septiembre 2.014 La Nueva España <https://presnoliner.wordpress.com/2014/09/15/transparencia-y-enfermedades-politicas-e-institucionales/>

Pleno del Ayuntamiento correspondiente.

iv. Presupuestos participativos. En cada ejercicio presupuestario, cada Consejería tendrá como mínimo una partida presupuestaria de carácter participativo. La ciudadanía adquiere el derecho a proponer y decidir la asignación de recursos públicos¹³. El mismo procedimiento se seguirá en las entidades locales. Al finalizar el ejercicio se dará cuenta pública de su ejecución y resultados.

La participación de la Comunidad en el ámbito de la Salud

La salud es un eje transversal y un derecho universal. En sentido positivo no es la ausencia de enfermedad, sino el control de la salud propia y comunitaria, determinadas por las políticas públicas en el medio ambiente, la vivienda, el trabajo, la alimentación, la cohesión social, los servicios sociales y la dependencia, la sanidad, la enseñanza.... Existe un gradiente social de la salud que implica desigualdad, agudizada en la actual coyuntura por la pandemia del SARS-Cov2, el cambio climático y la crisis económica subsiguiente.

La convergencia de la participación de la comunidad y de las políticas públicas, es decir, la “Promoción de la Salud”, es la estrategia más coherente y coste efectiva¹⁴ para mejorar la salud de la población, como afirma y propone la Organización Mundial de la Salud desde su fundación¹⁵ y especialmente desde la conferencia de Alma Ata¹⁶. Sin embargo, los sistemas sanitarios han evolucionado hacia otro modelo caracterizado por el hospitalocentrismo¹⁷, como expresión económica y política de la salud concebida como negocio (patentes, medicalización y privatizaciones)¹⁸ y de la hegemonía de una cultura de consumo, con debilitada conciencia ciudadana del bien común.

Por otra parte, cabe señalar el fracaso sin paliativos del actual modelo de participación¹⁹, representado por los Consejos de Salud, que emanan de la Ley General de Sanidad de 1986, y que han demostrado que no son una vía real de participación ciudadana. Aún al contrario, su mantenimiento contribuye al desanimo y la frustración²⁰. Los hechos prueban que sin participación ni corresponsabilidad, la ciudadanía tiende a la queja estéril y al consumismo, con consecuencias igualmente negativas para los empleados públicos, si no tienen la opción de participar en la gestión y los objetivos estratégicos de la organización en la que trabajan.

13 https://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_participativo

14 National Institute for Health Excellence (2016) Community engagement: improving health and wellbeing and reducing health inequalities.

15 Carta Fundacional de la Organización Mundial de la Salud https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

16 Martin M, Ponte C, Sanchez Bayle M: Participación social y orientación comunitaria en los servicios de salud. Gaceta Sanitaria 2006; 20 (Supl 1): 192-202

17 Ainhoa Ruiz-Azarola A, Perestelo-Pérez L: Participación ciudadana en salud: formación y toma de decisiones compartida. Informe SESPA 2012. Gaceta Sanitaria Vol. 26. Núm. S1. 158-161 (Marzo 2012)

18 Tudor Hart J: Economía política de la sanidad: Una perspectiva clínica. Madrid, Editorial GPS, 2009

19 En Asturias la mayoría de los Consejos de Zona Básica no están constituidos y si los que si lo están se reúnen un promedio de 0,8 veces al año, mientras que los Consejos de Área se reúnen un promedio de 1,3 veces al año. Datos del SESPA.

20 Coulter A, V. Entwistle V, Gilbert D: Sharing decisions with patients: is the information good enough?. BMJ, 318 (1999), pp. 318-322

Los Consejos Comunitarios de Salud

Es necesario modificar sustancialmente el modelo de salud pública en una triple orientación: 1) entender la salud y la enfermedad como fenómenos bio-psico-sociales, determinados por factores eco-sociales (ambientales, económicos, culturales y políticos); 2) la sanidad y la salud son bienes comunes y no mercancías; y 3) priorizar las intervenciones sociosanitarias efectivas, equitativas y con calidad humana y sanitaria²¹.

Desde esta perspectiva, proponemos la creación de un órgano de participación ciudadana, que denominaremos “Consejo Comunitario de Salud”: Un sistema que integre a la administración, la ciudadanía y los profesionales de distintos ámbitos, que interactúe en el objetivo común de promover y proteger la salud individual y colectiva. Esto es, con el foco sobre los determinantes sociales de la salud. Cabe decir que la atención sanitaria, aunque importante, es uno más de los determinantes de la salud, con la particularidad de su creciente dimensión socio-sanitaria, debido al envejecimiento de la población y a las enfermedades crónicas (el 80% de las consultas de Atención Primaria) y problemas directamente asociados a la dependencia²².

Los Consejos Comunitarios de Salud se articularán institucionalmente desde los Ayuntamientos, con la participación del sistema sanitario, los servicios sociales y otras instituciones públicas en función de los temas tratados. Es fundamental la presencia de los servicios de salud pública, la enfermería comunitaria y el trabajo social²³. Por su parte, el tejido social incluye a todas las personas y entes asociativos, inscritos en el Registro de Participación, interesados en los determinantes sociales de la salud. Se constituye, de esta forma, un espacio de interacción y confluencia de los distintos sectores sociales con la finalidad de promover los bienes comunes. En cuanto a la estructura territorial, pudiera ser la actual distribución de las actuales zonas básicas de salud y áreas sanitarias.

Los Consejos Comunitarios de Salud se regirán por un reglamento que asegure un funcionamiento democrático que asegure²⁴: periodicidad mínima trimestral de las reuniones, o cuando lo requiera el 25% de sus miembros, órdenes del día abiertos, actas de las reuniones, un reglamento de funcionamiento interno operativo y el apoyo institucional técnico y formativo que se precise.

A los Consejos Comunitarios de Salud les corresponderá, al menos, el derecho competencial a que la información sea previa y la consulta preceptiva²⁵, aunque no vinculante²⁶, en la delimitación de planes, programas y políticas que interesen a la salud, en el ámbito que corresponda. Las propues-

21 Joan Benach. “El Sistema Nacional de Salud español: ¿Cómo se originó? ¿Qué logró? ¿A dónde debería ir?” Sin Permiso, 29 enero 2018. Accesible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/el-sistema-nacional-de-salud-espanol-como-se-origino-que-logro-a-donde-deberia-ir>

22 OMS . Una guía para crear comunidades resilientes. <https://www.msccbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prev-Promocion/promocion/desigualdadSalud/docs/resiliencia-sc-eng.pdf>

23 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/402889/A_guide_to_community-centred_approaches_for_health_and_wellbeing_briefi_.pdf

24 South J. (2015) A guide to community-centred approaches for health and wellbeing. Disponible en:

<https://www.gov.uk/government/publications/health-and-wellbeing-a-guide-to-community-centred-approaches>

25 Preceptivo, implica obligatoriedad de hacer algo (informar, consultar, decidir... según de lo que se trate), por el contrario, facultativo, exime de la obligación..

26 Vinculante es cuando la opinión o consulta tiene que tenerse en cuenta, caso contrario, puede ser tenido en cuenta o no.

tas del órgano de participación requerirá respuestas “informadas”²⁷ de la administración. El Consejo ejercerá funciones de educación, abogacía y lobby de la salud.

Asturias, Abril de 2.021

Suscriben el documento:



Plataforma por la Salud
y la Sanidad Pública de
Asturias



Asociación
defensa
Sanidad
Pública
Asturias



Federación de
Asociaciones
Vecinales de
Gijón/Xixón



ApB “A pie de Barrio”
Red Social Promoción Salud



²⁷ Contestando específicamente a lo que se formula