

Las asociaciones canarias y la Administración pública

.....
Ana Cano Ramírez

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

RESUMEN

La sociedad occidental actual, presenta un nivel de complejidad en sus estructuras cada vez más movibles y cambiantes. Día tras día se crean y desaparecen estructuras sociales, entre ellas las denominadas asociaciones, en las que tiene lugar el encuentro de individuos que comparten pensamientos, sentimientos, percepciones, necesidades, recursos, decisiones y acciones. Esto dificulta conocer con exactitud qué papel está realmente asumiendo la sociedad civil con relación a las respuestas que pueda generar dentro de la redefinición del Estado de Bienestar. Para ello se hace necesario acudir a los marcos jurídicos y estratégicos que definen en qué dirección deben ir concretándose la relación del Estado a través de sus administraciones con las asociaciones. Nace este trabajo con el propósito de ofrecer, de manera sintética aquellos aspectos contenidos en los planes de intervención y leyes específicas dentro del ámbito de lo social, que hacen referencia expresa a las asociaciones en la Comunidad Autónoma Canaria.

Palabras clave: asociacionismo, participación social, marco jurídico, marco estratégico, relaciones Administración pública-asociaciones.

ABSTRACT

Western society of today has complex and increasingly mobile and changing structures. Social structures are created and disappear on a daily basis, including associations, which bring together individuals sharing a way of thinking, feelings, perceptions, needs, resources, decisions and actions. This makes it difficult to identify the role actually played by civil society in relation to the responses generated within the redefinition of the Welfare State. We thus have to refer to the legal and strategic frameworks which define the direction in which the State's relationship with associations, via the State Administration, should take. This project aims at summarising the aspects contained in plans of action

and specific legislation in the social field which expressly refer to associations in the Canary Island Autonomous Community.

Keywords: associationism, social involvement, legal framework, strategic framework, relationships between the public administration and associations.

1. INTRODUCCIÓN

La solidaridad supone cambios estructurales que transformen nuestra sociedad y nos abran a un futuro sostenible. La solidaridad se forja cuando comprometemos nuestra vida, nuestro tiempo, nuestros conocimientos y nuestra voluntad para cambiar una sociedad que no nos gusta por otra más humana y más justa...

Cuando el Estado considera que es más que un instrumento al servicio de la sociedad, ésta padece la intromisión de aquél y se corre el peligro de que padezcan los derechos naturales de los ciudadanos que no dimanen de Institución alguna sino que son consustanciales a la persona. Lo más que compete a los órganos de la Administración del Estado es el reconocimiento, promoción y salvaguarda de los mismos frente a terceros y ante sí mismo. De ahí que el modelo de crecimiento que atribuye el bienestar social al Estado es injusto y se ha vuelto insostenible. Hay que buscar modelos alternativos al falso dilema del *capitalismo salvaje* o *socialismo de Estado*. Donde las estructuras son injustas el derecho de resistencia se convierte en un deber, y el no ejercerlo nos hace cómplices de sus consecuencias.

García Fajardo (1999, p.2)

Dentro de los cambios estructurales que cita García Fajardo (1999), para alcanzar una sociedad más humana y justa, asume un papel importante el voluntariado, que desarrolla su función, entre otras, desde las estructuras socio-voluntarias como son las asociaciones socioculturales. Revisar el papel que estas organizaciones asumen para que se alcance este propósito tan deseado, exige de una reflexión y análisis sobre cómo lo desempeñan. García Canclini (1995, p. 37), explica cómo la revisión de los papeles desempeñados y la renovación de la sociedad, “supone reivindicar los derechos de acceder y pertenecer al sistema socio-político como el derecho a participar en la reelaboración del sistema, definir por tanto aquello en lo cual queremos ser incluidos”.

Con esta intención, de provocar e invitar a pensar acerca de qué están aportando las asociaciones, y cómo lo están haciendo, a la construcción de la sociedad soñada, se presentarán algunos referentes que sitúen respecto a la evolución y actualidad de las asociaciones, y se ahondará en los documentos que, en la Comunidad

Autónoma Canaria, establecen jurídica y estratégicamente los tipos de relaciones definidas por la Administración pública con las asociaciones.

2. ALGUNOS REFERENTES SOBRE EL FENÓMENO ASOCIATIVO

Por definición, se entiende una asociación como una organización no gubernamental en tanto que no surge por iniciativa del Estado y, por otro lado, como organización no lucrativa porque debe carecer de fines dirigidos a obtener beneficios de esta índole. Otros autores, señalan que estas organizaciones se definen por ser socio-voluntarias, dos características que le son propias por naturaleza. Su nacimiento se debe a la iniciativa de dos o más personas, que deben estar definidas en torno a unos fines concretos, claros y lícitos, a la que debe asignársele un nombre que represente a la colectividad, y cuya existencia se debe al interés por dar respuesta de carácter público y general.

Como requisitos señalados por la Administración para su constitución y sólo a efectos de publicidad, tal y como se señala en la Orden de 29 de diciembre (1995), por la que se regula el registro de asociaciones canarias (aunque se convertirá en un requisito previo a exigir por prácticamente todas las leyes y planes a la hora de reconocer la posibilidad de efectuar actuaciones dentro de la materia que incumbe en cada caso), los promotores de la asociación deberán hacer declaración de voluntad expresada en el acta fundacional, así como la redacción de los estatutos por los que se regirán, cuyos términos deberán comprender: los fines de la asociación; la denominación de la misma; la regulación del régimen de organización interna, en cuanto a los órganos de gobierno y el estatuto de los socios; la fijación del domicilio y del ámbito territorial de actuación; y, por último, la disolución de la asociación.

Prácticamente la totalidad de los estudiosos sobre la materia lo afirman, la trayectoria histórica lo explica, las normas generales lo regulan y los datos estadísticos lo constatan. Asistimos actualmente en España, a un auge de organizaciones de iniciativa social, especialmente las que responden a las características reseñadas (asociaciones), de las que se pueden destacar aquellas denominadas socioculturales, definidas así porque su propósito se centra en problemáticas sociales: mujer, drogodependientes, minusválías, menores, etc.

Algunos referentes históricos de España, recuerdan cómo a pesar del largo periodo de dictadura, que supuso un retraso en el asociacionismo si se compara con el resto de Europa, en los años setenta la situación da un giro (Instituto Canario de la Juventud, 1998). La primera Ley de Asociaciones (1964) trajo consigo como consecuencia más inmediata la aparición de asociaciones vinculadas a la Iglesia Católica y al Estado que cubrirían servicios en sectores desfavorecidos.

La disconformidad social y política de los españoles comienza a transmitirse a través de asociaciones con un fuerte componente ideológico-político. El considerable nacimiento de organizaciones iba de la mano de un notable índice de compromiso y participación social cuyo objetivo principal sería propiciar, a la vez que acelerar, un proceso de cambio necesario, imprescindible y exigible.

Esta década no terminó como comenzó porque la fuerza alcanzada por las representaciones sociales se desarticula, entrando en un progresivo descenso en lo referido al nacimiento de estas organizaciones. Por un lado, se entiende alcanzado el objetivo principal de cambio social y político y, por otro lado, los partidos políticos que comienzan a surgir se adueñan de las reivindicaciones, dejando carentes de sentido y contenidos propios a las asociaciones.

A finales de la década de los ochenta se observa un lanzamiento de asociaciones relacionadas con la labor social. La participación social es entendida como aquellas actuaciones de iniciativa voluntaria, dentro de un marco que, sin oponerse, no coincide con los componentes comprometedores y reivindicativos propios de la etapa anterior, pero que, sin embargo, va a iniciar la definición de un nuevo modelo de acción/actor social. Por tanto, si bien en la década de los noventa se produce nuevamente este aumento de asociaciones, éstas se plantean otros objetivos y estrategias distintas a sus predecesoras, que se dirigían fundamentalmente a cambios estructurales profundos. Las necesidades se diversifican, hay nuevos intereses: ecologistas, mujer, salud, cultura, drogodependencias, minusvalías, trabajo, ocio y tiempo libre, etc.

Esta última década viene marcada por un esfuerzo institucional por elaborar y aprobar planes de intervención y legislaciones que regulen, entre otros, toda la acción asociativa, teniendo como antecedentes el reconocimiento del derecho de asociación que viene recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 20 y 21), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (art. 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 22), la Constitución Española de 1978 (art. 22), la Resolución de la Comunidad Europea de 1987, sobre las asociaciones sin fines de lucro, el Convenio-Marco Europeo, sobre Cooperación fronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, el Código Penal (art. 510 al 521), el Código Civil (art. 28, 35 al 39 y 41), la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, y como más reciente la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación.

El marco jurídico y estratégico autonómico canario, cita a las asociaciones (téngase en consideración las diferentes formas de referirse a ellas, englobando a distintas modalidades organizativas no lucrativas que incluyen a las asociaciones, como por ejemplo: organizaciones de iniciativa social, entidades e instituciones

privadas sin ánimo de lucro, agentes sociales, entre otros), como punto de encuentro a la vez que como punto de mira, que la Administración pública debe considerar en el alcance de sus fines sociales, basándose en el proceso de reformulación del Estado de Bienestar que lleva a reconocer en los agentes sociales un papel imprescindible para la consecución de las mejoras sociales, lo que se puede constatar cuando se acude a los diferentes planes generales y sectoriales, así como a sus correspondientes leyes básicas.

Siguiendo con el propósito inicial de este apartado, se hace ahora referencia a algunos datos, que por escasos, no dejan de ser relevantes. Como datos estadísticos, se tiene a modo de ejemplo, el número de asociaciones registradas en nuestra Comunidad Autónoma. En el año 2000, según datos ofrecidos por la entonces Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno Canario, se encontraban registradas un total de 10.259 asociaciones, y el censo de la población de derecho (Instituto Canario de Estadística, 2000) de la Comunidad Autónoma, en el mismo año asciende a 1.693.288 habitantes, de lo que se deduce que por cada 165 personas existe una asociación. Y, si cierto es, que este dato no garantiza que las asociaciones registradas se encuentren en activo, sin embargo, no deja de ser un dato revelador que muestra el gran número de iniciativas asociativas dadas en nuestra comunidad.

Atendiendo, por un lado, a la evolución que han experimentado las asociaciones, tanto en los fines que persiguen como en los instrumentos o procedimientos que aplican en la consecución de aquéllos, y, por otro lado, partiendo de la realidad que se describe como colmada de asociaciones que responden a la gran diversidad de fines y sectores, se expone en el siguiente apartado un extracto de los contenidos que, acerca de las relaciones que la Administración pública reconoce y regula para sostener con las asociaciones, se presentan en los distintos planes y leyes configurados en los últimos tiempos y que están en vigor en la Comunidad Autónoma Canaria.

3. ¿QUÉ HAY SOBRE LAS ASOCIACIONES EN LOS PLANES Y LEYES AUTONÓMICOS?

Claro está para muchos, que describir cómo se estructura una organización y dentro de qué marco jurídico y estratégico se mueve, puede ayudar a vislumbrar de qué naturaleza, en definitiva, participativa-representativa, se está hablando, dado que cuando se entre en el “juego”, “debemos preguntarnos si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadanos” (García Canclini, 1995, p. 43). Por ello, la propuesta en esta ocasión está dirigida a hacer una recopilación de leyes y planes de servicios sociales en el ámbito territorial autonómico canario, en los que la Administración Autonómica Canaria define el ámbito de relación que debe sostenerse

con las asociaciones, de modo que permita conocer qué papel se le está reconociendo dentro de esta reformulación del Estado de Bienestar.

Para comenzar, decir que desde hace más de una década se dispone de la *Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales de Canarias*, cuyo objeto es garantizar el derecho a los servicios sociales de todos los ciudadanos que residan en la Comunidad Autónoma, facilitando su acceso a los mismos para superar situaciones de necesidad y marginación social (Viceconsejería de Asuntos Sociales, 1998), derecho que debe asegurarse desde la involucración y participación de los diferentes estamentos sociales, asociaciones, partidos políticos, sindicatos y colegios profesionales.

Los contenidos de esta ley generarán el desarrollo de toda una normativa jurídica que regule de manera amplia este reconocido derecho atendiendo a las especificidades de los diferentes sectores de población, siendo un aspecto común la citación expresa que hace referencia a las organizaciones de iniciativa social que, por ende, incluye a las asociaciones. Se incluyen la Ley 1/1994, de 13 de enero, sobre creación del Instituto Canario de la Mujer; la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; la Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores; la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias; la Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia y reinserción social en materia de Drogodependencias.

Siguiendo con la Ley General de Servicios Sociales, y con relación a las asociaciones, desarrolla en sus contenidos las competencias mínimas institucionales señalando que corresponde al Gobierno Autónomo la asistencia técnica y asesoramiento a la iniciativa social. De la Administración insular señala que, a fin de llevar a cabo actuaciones de prevención y reinserción social, los Cabildos deberán prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los responsables de iniciativa privada, de los servicios sociales especializados en el ámbito insular. Y referida a la Administración local explicita que deberá supervisar y coordinar, en el municipio, los servicios sociales municipales con los de iniciativa privada del mismo ámbito de conformidad con las normas de coordinación que dicte la Comunidad Autónoma, con la finalidad de alcanzar las previsiones de la planificación general. Se recoge a su vez, las competencias en el fomento de la participación, en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio, y también le corresponde el fomento y ayuda a las iniciativas sociales no lucrativas que se promuevan para mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Como consecuencia de esta ley nace el *Plan General de Servicios Sociales de Canarias* (1988), en el que se definen de manera unificada y consensuada medidas

y criterios operativos acerca de cómo llevar a la práctica y de manera estratégica, para que se garanticen los derechos jurídicamente reconocidos.

De manera sintetizada este Plan General recoge, con relación a las asociaciones, las competencias de las distintas administraciones públicas (autonómicas, insulares y locales), referidas a lo que sería su responsabilidad respecto al fomento de la participación de la iniciativa social. Se afirma que tanto la Comunidad Autónoma, como los Cabildos y Ayuntamientos tienen reconocidas competencias acerca de la financiación y apoyo a iniciativas asociativas y solidarias de ámbito regional, insular y local, respectivamente. A cada una de las administraciones les compete la constitución y dinamización del Consejo General de Servicios Sociales (Comunidad Autónoma), los Consejos Insulares de Servicios Sociales (Cabildos) y los Consejos Locales de Servicios Sociales (Ayuntamientos).

Con relación a los criterios de actuación definidos en el Plan General, y que se pueden definir como referencias que orientan las acciones que se deben desarrollar para su efectividad, se extraen algunos que hacen referencia expresa a aspectos que afectan directamente a las asociaciones.

En cuanto a la *responsabilidad pública*, se expresa que corresponde a las administraciones públicas de Canarias el deber de garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas la protección social básica, y que bajo ninguna circunstancia éstas podrán delegar esta responsabilidad ni hacer dejación de ella. Sin embargo, sí admite la posibilidad de que las asociaciones puedan gestionar directamente prestaciones y servicios, en cuyo caso, las administraciones establecerán los mecanismos de inspección que procedan para garantizar tanto la calidad y adecuación de las atenciones, así como determinarán de manera expresa los niveles de calidad que sean exigibles.

Siguiendo con la *responsabilidad social*, como criterio que debe guiar las prestaciones y servicios sociales, siendo el Estado el máximo responsable de garantizarlos, que reconoce –y hace uso como recurso– las potencialidades de la dinamización social que se manifiesta desde organizaciones sociales y su voluntariado, evitando una sociedad pasiva y propiciando la convivencia y la integración, que son finalidades del sistema de servicios sociales. Ello lleva a que las administraciones deban proporcionar los apoyos económicos, técnicos y materiales a las organizaciones que canalicen y representen al voluntariado, a la vez que deberán proporcionar ocasiones para que su actividad se desarrolle de manera eficaz en todos los centros y servicios, complementando las prestaciones, atenciones y actividad técnica profesionalizada que desde los mismos se buscan. Por ello, las administraciones implicadas, deberán prestigiar y difundir en la sociedad canaria estas manifestaciones de responsabilidad social, voluntariado y autoayuda.

El criterio denominado *participación*, señala que se deben establecer medidas que de forma eficaz establezcan los destinatarios, usuarios que pueden participar en la planificación, programación y gestión de los servicios sociales a nivel general,

partiendo del reconocimiento de la capacidad de la sociedad canaria en asumir el papel protagonista que le corresponde. Para ello, tanto políticos como técnicos deberán adoptar una actitud abierta y flexible, capaz de convertir los puntos conflictivos en elementos favorecedores de la gestión de las prestaciones y los servicios, ya que les corresponde considerar qué medidas son las adecuadas e idóneas para favorecer la participación en la planificación y la gestión.

Continuando con otro de los criterios de actuación señalados por el Plan General, la *integración en estrategias de desarrollo social, económico y tecnológico*, recoge que, si bien la convivencia y la integración de los individuos tiene un concepto amplio que alcanza todas aquellas dimensiones que afectan a la integridad del ser humano y, por tanto, exige que se den respuestas planificadas de forma integral, ello no excluye la posibilidad de que se diseñen y se pongan en marcha planes integrales para colectivos concretos, con especiales dificultades, realizándose las adaptaciones necesarias de los contenidos del Plan General.

Consecuentemente, el Plan General reconoce y establece que en esta Comunidad Autónoma se cuente con los planes que se dirigen a sectores más específicos, tales como el Plan Integral del Menor, Plan Canario de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social, Plan Canario sobre la Droga y Plan Canario de Igualdad de las Mujeres, todos ellos con un propósito común: el ser una propuesta orientadora acerca de cómo deben desarrollarse las estrategias de intervención que se dirijan a tratar problemáticas propias del sector concreto en el que se definen.

Tras esta primera aproximación al Plan General de Servicios Sociales y a la Ley de Servicios Sociales, exponemos a continuación, qué aspectos relevantes en materia de asociaciones se describen en las leyes específicas elaboradas y/o los planes sectoriales vigentes.

La Ley 1/1997, de 7 de febrero de Atención Integral a los Menores es el resultado del esfuerzo y consenso unánime de todos los grupos representados en el Parlamento de Canarias, así como de la participación activa y conjunta de todos los sectores sociales y profesionales que cotidianamente están en contacto con los menores en Canarias. Tiene como finalidad, el garantizar la atención integral a los menores en el ámbito autonómico, y entre otros principios que se definen en la misma, se determina que toda actuación administrativa se dirige a la promoción de la participación y de la solidaridad.

Con relación a las asociaciones se recoge como competencia de cada consejería, la suscripción de los convenios de colaboración con entidades privadas relativas a planes, programas, servicios, actividades y medios de atención a los menores. Asimismo, la ejecución de las acciones de formación de los profesionales que presten sus servicios en las entidades privadas reconocidas como entidades colaboradoras, y la resolución administrativa para la ejecución de medidas relativas a los menores en centros gestionados por entidades colaboradoras.

Dentro de las actuaciones preventivas, la ley plantea como finalidad la de fomentar las actividades privadas que favorezcan la integración sociofamiliar y el uso creativo y socializador del tiempo libre, reconociendo la posibilidad de colaboración en el desarrollo de las actuaciones preventivas de las entidades colaboradoras, como pueden ser las asociaciones.

Respecto a las actuaciones dirigidas a la promoción, se reconoce que la Administración pública deberá propiciar la constitución de asociaciones como fórmula organizativa que posibilite un aprendizaje de los modos y prácticas democráticas y tolerantes de convivencia. Además, fomentará las iniciativas sociales relativas a manifestaciones culturales y artísticas dirigidas al menor, así como las actividades de ocio en los barrios y municipios gestionados por entidades vecinales o asociativas.

Y, finalizando con las actuaciones en situación de riesgo, concepto que viene a definirse en aquel menor cuando por circunstancias personales, familiares o por influencias de su entorno, se le está perjudicando en su desarrollo personal y social sin alcanzar la gravedad suficiente para justificar la declaración de desamparo y la separación del menor de su familia. La ley establece que las entidades colaboradoras, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente, colaborarán en la ejecución de las medidas de asistencia acordadas.

Sobre el *Plan Integral del Menor en Canarias* (Dirección General de Protección del Menor y la Familia, 1999), cuyo calendario comprende desde el año 1998 y hasta el 2008, pretende desarrollar las líneas que orienten las decisiones políticas y sociales en el área de la familia e infancia, así como la ordenación y racionalización de la producción de los servicios sociales canarios en este área. Su objeto es superar conjuntamente con otros elementos del régimen público de bienestar social, así como con la iniciativa social, las situaciones de necesidad y marginación.

Se extrae como objetivo general del Plan, el que centra mayor atención en la estructura social que se genera con las asociaciones: “impulsar que en los diferentes escenarios de socialización de los menores –entorno familiar, escolar, comunitario– se asuman y transmitan valores que favorezcan el desarrollo integral de los mismos”.

El Plan plantea el alcance de este objetivo, igual que lo hiciera el Plan General, proponiendo una serie de criterios que guiarán toda decisión adoptada con relación al sector de población del que se ocupa, y del que se vuelven a considerar aquellos que hacen referencia a las entidades socio-voluntarias. El primer criterio, *estrategias sinérgicas*, afirma que para alcanzar los objetivos del Plan se deberá intentar hacer confluir toda la acción y atención que el sistema público de Servicios Sociales dirige a los menores y a la familia, así como de las otras áreas del Bienestar Social y todas las organizaciones sociales que puedan contribuir al éxito de los objetivos planteados.

Como *estrategia de prevención*, el Plan Integral del Menor plantea que con el propósito de generar procesos que motiven y gratifiquen personal y socialmente, se deben activar los agentes formales e informales presentes en la comunidad, de modo que las intervenciones –planificadas conjuntamente entre profesionales, voluntariado y tejido asociativo– deben permitir un desarrollo psicoafectivo adecuado y la detección precoz de las situaciones de pre-riesgo.

Las *estrategias de acompañamiento*, vienen a indicar que el plan define como principio que el desarrollo de los niños requiere de un trabajo individualizado, que se ubica dentro del ámbito escolar y de la vida cotidiana, donde tienen lugar las experiencias vitales. Ante ello, se presenta como criterio a seguir el potenciar las redes, el entramado social (sea, por ejemplo, las asociaciones), reconociendo tanto sus limitaciones como sus potencialidades.

Como *estrategia de modernización de los servicios de atención a la infancia*, se tiene como línea de reforma a seguir el que se realice una contratación externa de servicios públicos, alcanzando pluralismo en la gestión y en la provisión de servicios, mediante acuerdos con organizaciones sociales, sectores privados y no gubernamentales y, por otro lado, propiciando la participación de los usuarios en el diseño de los servicios.

Siguiendo con otro de los Planes sectoriales derivados del Plan General de Servicios Sociales disponemos del *Plan Canario de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social*. El Gobierno de Canarias, tras un amplio y complejo proceso de elaboración, en el que participaron, representantes de la Administración pública y organizaciones de iniciativa social, implicadas en la lucha contra la marginación y la exclusión, ha aprobado el citado Plan, que establece las bases para articular y coordinar los recursos públicos y privados que afrontan el reto de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, para los años comprendidos entre 1999 y 2008.

Las actuaciones recogidas en el plan se inspirarán en los siguientes –entre otros– principios y criterios de actuación, en los que las asociaciones tienen un reconocido papel. Respecto a la *responsabilidad pública y corresponsabilidad*, el plan señala que se debe considerar a la sociedad en su conjunto como responsable en la prevención y erradicación de la pobreza, resultando las entidades privadas implicadas en ello.

Con el principio de *complementariedad y coordinación*, se reconoce y se potencian las actuaciones de las asociaciones por ser generadoras de bienestar social, ofreciendo multitud de respuestas y posibilitando la participación social, incidiendo en la estructuración social. Por ello, se plantea que las actuaciones deben quedar definidas en la colaboración y eficacia de todos los esfuerzos realizados por todas las entidades públicas y privadas.

Finalmente, y dentro del principio de *racionalidad de la financiación*, se pretende reducir costes a las entidades privadas de iniciativa social.

El Plan de exclusión se plantea como objetivo general “promover, conforme a los principios rectores del orden constitucional y de la política social, las condiciones de igualdad, desarrollo y bienestar, mediante la prevención de situaciones de desigualdad, así como la asistencia, promoción e integración social, de los individuos o grupos con mayores limitaciones o dificultades para acceder al ejercicio pleno y efectivo de los derechos sociales y de ciudadanía”. El alcance de este objetivo general se define en objetivos específicos, entre los que se encuentran el reforzamiento de la coordinación con las entidades de iniciativa social presentes en esta área, la potenciación del tejido asociativo desde un planteamiento preventivo, e involucrar a las entidades en actuaciones complementarias para la promoción e integración social de los individuos.

Para la ejecución de todas las medidas previstas en este Plan, se prevé la constitución de una Comisión Sectorial de Pobreza y Exclusión Social a iniciativa del Consejo General de Servicios Sociales, cuyo propósito está dirigido realizar valoraciones periódicas que permitan evaluar el desarrollo de la ejecución de las distintas actuaciones previstas en el plan.

El *Plan Sectorial de Personas Mayores* que se cita en el Plan General de Servicios Sociales, aun habiéndose redactado y propuesto al Consejo de Gobierno por la Dirección General de Servicios Sociales, no se ha desarrollado por entenderse en contenidos iguales o similares a los que se recogen en los objetivos y propuestas de índole transversal del Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias. Se cuenta actualmente con la Ley de Mayores (1996), cuyo objeto está dirigido a crear un sistema de participación social y de protección de los derechos de los mayores residentes en Canarias a través del Consejo Canario de Mayores para la consecución de los fines que se declaran. Entre ellos se extrae el que afirma que:

este Consejo la de fomentar la participación del movimiento asociativo de las personas mayores en el proceso de integración comunitaria, lo que se conseguirá siguiendo el criterio de potenciación de la implicación social por medio del desarrollo de medidas de responsabilidad pública y social que promuevan la solidaridad y la iniciativa social hacia las personas mayores, haciendo incidencia a aquellas que presentan especiales necesidades de atención.

En cualquier caso, el Consejo Canario de los Mayores, adscrito al Consejo General de Servicios Sociales, se constituye como un órgano que tiene por objeto materializar la colaboración y participación del movimiento asociativo de las personas mayores en las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas a este sector de la población orientadas a la consecución de los objetivos

previstos en esta Ley. Está integrado por representantes de las distintas administraciones públicas y por asociaciones y federaciones de personas mayores existentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, asumiendo un papel de carácter consultivo e informativo permanente sobre los aspectos que inciden en la calidad de vida del colectivo que representa.

Con relación al *Plan Sectorial de Atención a los Minusválidos* no cuenta la Comunidad Autónoma Canaria con este documento. Sin embargo, dispone desde 1982 con la LISMI, o lo que es lo mismo la Ley de Integración Social de los Minusválidos (1982), que sostiene como principio básico, y atendiendo a las distintas normativas de los organismos internacionales y nacionales, el derecho de los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales a su completa realización personal y a la total integración social, así como el derecho a su asistencia y tutela. A tal efecto quedan comprometidas y obligadas las distintas asociaciones.

Las administraciones públicas colaborarán con las asociaciones proporcionándoles asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico, recibiendo especial atención aquellas asociaciones que han sido promovidas por los propios minusválidos, sus familiares o sus representantes legales. Pero tal colaboración viene determinada porque las asociaciones se adecúen a las líneas y exigencias de la planificación sectorial que a tal efecto establezca la Administración pública.

En general, atendiendo a los procedimientos y normas convenidas, las asociaciones podrán crear servicios que tengan como objeto garantizar su desarrollo e integración. Además el Estado fomentará la colaboración de voluntariado promoviendo las asociaciones que agrupen a personas interesadas por esta actividad.

El *Plan sobre Drogas* tiene como marco jurídico la *Ley en materia de drogodependencias* (1998), en cuya presentación señala que la actuación de la Administración pública debe alcanzar la creación de un marco genérico que permita regular y arbitrar criterios básicos de actuación en todos los que están implicados, entre los que se citan las organizaciones no gubernamentales. La ley adelanta que el Plan Canario sobre Drogas será vinculante para todas las entidades e instituciones privadas que desarrollen actuaciones en materia de drogas.

Respecto a cómo se debe regular la coordinación y la participación social, la Ley señala la constitución de una Comisión Coordinadora de Atención a las Drogodependencias y las Comisiones Insulares de Coordinación, que deberán garantizar la participación de los sectores directamente implicados.

En cuanto a lo referido al fomento de las iniciativas sociales, se reconoce a las administraciones competentes, poder establecer convenios y conceder subvenciones a asociaciones que estén previa y legalmente constituidas, y que reúnan los requisitos de adecuarse a las normas y programación de la Administración, de someterse a su control e inspección, así como a la información estadística y sanitaria vigentes.

Dentro del propósito de la ley de establecer un marco para los distintos intervinientes en materia de drogas, se señala como funciones a desarrollar por las asociaciones la sensibilización social, la prevención, la asistencia y reinserción, la formación y la investigación y, por último, la evaluación.

Respecto a las competencias relacionadas directamente con las organizaciones sociales que centran su labor en el ámbito de las drogodependencias, y conferidas al Consejero de Sanidad del Gobierno Canario se citan dos fundamentalmente: la de otorgar subvenciones y celebrar contratos, convenios y conciertos, así como la coordinación general entre administraciones públicas y las entidades e instituciones privadas.

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias, nace el *Plan Canario sobre Drogas* (Dirección General de Atención a las Drogodependencias, 2001) como instrumento para el ordenamiento de las actuaciones que en la materia se llevan a cabo dentro de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el período de tiempo comprendido entre el año 2002 y el 2008, vinculando a todas las administraciones, entidades, instituciones y personas de carácter público y privado que actúan en esta problemática.

El Plan, en su definición, se ha regido por una serie de principios de los que se extraen sólo aquéllos que hacen referencia a las organizaciones sociales.

El *principio de participación* en el que se indica la opción en la elaboración del Plan por la participación, recogiendo las contribuciones de los sistemas públicos y privados, lo que favorece que los objetivos y estrategias respondan a las aspiraciones de la mayoría.

El *principio de transformación* alude a reconocer una realidad en la que se debe generar cambios con miras a la prevención del uso y consumo de sustancias, así como problemas sociales y sanitarios asociados al consumo, debiéndose implicar para ello tanto los sistemas públicos como la sociedad civil organizada, tal sería el caso de las asociaciones.

Y, dentro de los objetivos generales que se propone el Plan sobre Drogas, se citan los que pretenden:

potenciar los procesos de reflexión, participación, cooperación y coordinación entre las instituciones y agentes públicos y privados implicados en la atención a las drogodependencias en Canarias, favoreciendo los procesos de sensibilización de la comunidad y de sus instituciones. Asimismo, señalar competencias, funciones y responsabilidades de las distintas administraciones públicas y las entidades privadas; Consolidar una red de atención ágil, amplia, coordinada, integrada y normalizada en los sistemas públicos de salud, servicios sociales y empleo, que permitan conjuntamente con la

iniciativa social organizada, y adecuadamente vertebrada, ofrecer una respuesta asistencial a las necesidades de la población drogodependiente, garantizando la situación de equidad respecto a otras enfermedades; Contemplar la transversalidad y la conexión del II Plan canario sobre Drogas con otros planes de carácter general o sectorial. Y coordinar las actividades que desde las diferentes administraciones y organizaciones se promuevan y realicen, a fin de asegurar que se atienden los criterios de actuación prioritarios consensuados en el plan y se evita la duplicidad en las acciones.

El *Plan Canario Joven*, se encuentra en proceso de redacción definitiva, a la vez que se trabaja con la formulación de una Ley de la Juventud Canaria.

El *Plan Canario de Igualdad de Oportunidades de la Mujer*, actualmente se encuentra propuesto a Consejo de Gobierno, pendiente de resolución para dar paso a su publicación.

Expuesto todo lo anterior, y por respetar una lógica cronológica, se hace necesario citar aquí la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*, del que se extrae de su articulado las relaciones con la Administración (art. 4). En este artículo se señalan algunas de las modalidades de relación ya nombradas en el desarrollo del presente trabajo y que vienen a ser:

los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la constitución y el desarrollo de las asociaciones que realicen actividades de interés general. No podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones. El otorgamiento de ayudas o subvenciones públicas y, en su caso, el reconocimiento de otros beneficios legal o reglamentariamente previstos, estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso. La Administración competente ofrecerá el asesoramiento y la información técnica de que disponga, cuando sea solicitada, por quienes acometan proyectos asociativos de interés general. No facilitarán ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. No facilitarán ayuda alguna, económica o de cualquier otro tipo, a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas”.

4. CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico y estratégico reconoce el derecho a la participación y encomienda a los poderes públicos las actuaciones que sean necesarias para que

esta participación sea efectiva, lo que se constata en la realidad, pero siempre dependiendo directamente de la voluntad de los equipos de gobierno (Pindado, 2000). Esta afirmación deja entrever que se ha ido estableciendo una clara separación entre las organizaciones altruistas integradas en la política social que cooperan con la Administración, y aquellas otras que actúan como movimientos sociales reivindicativos sin incorporarse a la estrategia de los gobiernos, que además se caracterizan por presentar una dimensión política también diferente (Funes, 1995).

Estas aseveraciones, dejan entrever que lo expuesto en el trabajo, está definido y diseñado para un tipo de organizaciones, las que están dentro de las políticas estatales, quedando excluidas del fomento, promoción, apoyo, ayuda de la Administración pública, todas aquellas que no comparten, si no los propósitos, sí las maneras de alcanzar un progreso social (no hay más que acudir a los boletines oficiales en los que se publica la relación de organizaciones que se benefician de las ayudas económicas vía subvenciones, y de las que se puede definir un perfil de entidades de corte más asistencial que reivindicativa, por ejemplo).

Pero dicho todo lo anterior, y con el interés de ahondar más acerca de qué papel y cómo lo están desempeñando las asociaciones, tomando como referente la propia praxis, ésta necesita de reflexión y ambas precisan dotarse de instrumentos y métodos que proporcionen un conocimiento más exacto de la realidad que pretenden transformar, así como alcanzar la comprensión del sentido que tiene la propia transformación, si es que en verdad existe el propósito de cambiar o transformar algo.

Pero este sentido de la transformación significa que los ciudadanos deben implicarse en el descubrimiento de sus propias necesidades y en la definición de la transformación para mejorar su calidad de vida. Consiste en averiguar quiénes son los que están y qué están haciendo, qué proyectos desarrollan, con qué recursos propios cuentan, qué dificultades tienen, qué actividades desarrollan, qué métodos tienen, a quién llegan y cómo lo hacen. Formular, en definitiva un autodiagnóstico de la situación del asociacionismo de base que proporcione a sus miembros sentido y orientación para estrategias conjuntas. Se trata de detectar las necesidades y demandas. Se trata también de analizar y reflexionar acerca del papel que los representantes de las asociaciones están desempeñando en los distintos órganos participativos mixtos (Consejo General de Servicios Sociales, Consejo de Mayores, Comisión Interinstitucional en drogodependencia, Consejo Sectorial de Pobreza y Exclusión Social, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LAS DROGODEPENDENCIAS (2001). *II Plan Canario sobre Drogas 2002-2008*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DEL MENOR Y LA FAMILIA (1999). *Plan Integral del Menor en Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Dirección General de Protección del Menor y la Familia del Gobierno de Canarias.
- FUNES, M^a J. (1995). *La ilusión solidaria: las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*. Madrid: UNED.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.
- GARCÍA FAJARDO, J. C. (1999). *El compromiso de la sociedad civil. La cultura de la solidaridad*. Disponible en: http://www.ucm.es/info/solidarios/ccs/articulos/sociedad%20civil/cultura_de_la_solidaridad.htm
- INSTITUTO CANARIO DE LA JUVENTUD (1998). *Libro Blanco de la Juventud en Canarias. Plan Canario Joven. Del diagnóstico al autoanálisis*. Tomo I. Las Palmas de Gran Canaria: Instituto Canario de la Juventud del Gobierno de Canarias.
- INSTITUTO CANARIO DE ESTADÍSTICA (ISTAC) (2000). *Censo de la población canaria*. Disponible en: www.gobiernodecanarias.org/istac.
- LEY 191/1964, de 24 de diciembre (BOE n^o 311, de 28 de diciembre de 1964), de asociaciones.
- 13/1982, de 7 de abril (BOE n^o 103, de 30 de abril de 1982), de Integración Social de los Minusválidos.
- 3/1996, de 11 de julio (BOC n^o 87, de 19 julio 1996), de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones.
- 1/1997, de 7 de febrero (BOC n^o 23, de 17 de febrero de 1997), de Atención Integral a los Menores.
- 4/1998, de 15 de mayo (BOE n^o 134, de 5 de junio de 1998), de Voluntariado de Canarias.
- 9/1998, de 22 de julio (BOC n^o 94, de 28 de julio de 1998), sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias.
- LEY ORGÁNICA 1/2002, de 22 de marzo (BOE n^o 73, de 26 de marzo), reguladora del Derecho de Asociación.
- ORDEN DE 29 DE DICIEMBRE DE 1995 (BOC n^o 9, de 19 de enero de 1996), por la que se regula el Registro de Asociaciones de Canarias.
- PINDADO, F. (2000). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

VICECONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES (1988). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias.