

Una propuesta de metodología para la elaboración de planes de civismo y convivencia ciudadana

Víctor Climent Sanjuán



Alcaldía de Nanterre
(Francia)



Municipalidad de Medellín
(Colombia)



Municipalidad de Rosario
(Argentina)



Municipalidad de Santa Tecla
(El Salvador)



Municipalidad de Valparaíso
(Chile)



**UNA PROPUESTA DE METODOLOGÍA
PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE
CIVISMO Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

**Víctor Climent Sanjuán
Universidad de Barcelona**

Índice

1. ¿Qué entendemos por civismo y convivencia ciudadana?	3
2. ¿Cuál es el objeto de los planes de civismo?	10
3. Antecedentes y contexto social	14
4. Elementos o problemáticas centrales que todo plan de civismo debe recoger	16
5. Planteamiento metodológico y técnicas de investigación para construir un plan de civismo	32
6. ¿Cómo elaborar y desarrollar los planes de civismo?	37
7. ¿Cómo gestionar los planes de civismo?	40
Bibliografía	44

La redacción de un documento metodológico que permita la elaboración o adecuación de futuros planes de civismo y de convivencia ciudadana, es una tarea difícil, que alcanza un mayor grado de complejidad, cuando se pretende aplicar a ciudades con realidades sociales y económicas bastante o muy dispares. Sin embargo, todo ejercicio metodológico exige un esfuerzo de definición y estructuración para, posteriormente, analizar con mayor detalle el objeto de estudio propuesto. Por ello, es sumamente necesario definir lo que entendemos por civismo y convivencia.

1.¿Qué entendemos por civismo y convivencia ciudadana?

La buena conducta entre los humanos, especialmente en el espacio público, suele recibir el nombre genérico de civismo. Cuanto más impersonal, urbanizada y anónima es una sociedad y, sobre todo, cuantos mayores rasgos de modernidad posee, más frecuentemente se generan situaciones donde personas que en nada se conocen entran en contacto entre ellas. Esto sucede en la calle, en los transportes y en lugares de gran congestión humana, como por ejemplo: playas, calles peatonales, reuniones políticas, manifestaciones ciudadanas, etc... Es en estos lugares de convivencia intensa —pródigos en contactos socialmente fugaces— dónde la buena conducta cívica es especialmente necesaria.

El civismo también recibe el nombre de *civilidad y/o urbanidad*, pero toda la familia de nombres que lo evoca nos recuerda el origen ciudadano del fenómeno; es decir, las raíces ciudadanas y urbanas de un modo de convivencia pacífica entre desconocidos y seres anónimos que se hace estrictamente necesario en condiciones de modernidad para acometer, con un mínimo de garantías de éxito, el progreso social. Todos nos hallamos inmersos en situaciones de convivencia donde la vida de cada uno transcurre en paralelo o bien intersecciona con la de otros. La proximidad en una cola, o en un vagón

de metro, o la de tus propios vecinos o la de los usuarios de un jardín público, son situaciones cotidianas que requieren amplias dosis de civismo. La contigüidad exige educación cívica, respeto y un cierto autocontrol por parte de las personas que se encuentran en circunstancias de uso compartido de los bienes públicos.

La virtud que posibilita esta clase de convivencia es el civismo y es muy significativo que la corriente histórica que ha fundamentado teóricamente la convivencia respetuosa entre ciudadanos anónimos haya recibido, dentro del campo sociológico, el nombre de *proceso civilizador*¹.

Sin embargo, ya hace un cierto tiempo que venimos descubriendo que esta convivencia, en muchas sociedades, no es nada fácil. Desde luego los puntos de partida son muy diferentes e incluso las preocupaciones cívicas varían notablemente en función del país que examinemos. No obstante, existen una serie de tendencias que han provocado que este proceso histórico civilizador, que había conseguido un notable grado de buena convivencia en condiciones de modernidad, se haya deteriorado sustancialmente. El anonimato de la vida moderna, la inseguridad ciudadana, la pérdida de la legitimidad de la res pública, el declive de la autoridad paterna, la tardía emancipación de los jóvenes, la intensificación del individualismo egoísta y otras tendencias ha supuesto un incremento de conductas incívicas que conducen a la molestia innecesaria, a la injerencia indebida o a la agresión en la vida de los demás. Las conductas vandálicas, el ruido nocturno que imposibilita el descanso de los vecinos o actos colectivos que bordean la conducta semidelictiva, como por ejemplo los botellones populares o los disturbios provocados por grupos organizados con altos niveles de ingesta de alcohol, son sólo algunos ejemplos que ponen de manifiesto que hay una pérdida perceptible y general de civismo en nuestras sociedades.

¹ Victoria Camps i Salvador Giner (1998). "Manual de Civisme". Ed. Ariel, Barcelona

No sorprende que estos acontecimientos, bajo la presión de la ciudadanía, preocupen a las autoridades públicas, ni que se haya convertido en materia de análisis por parte de los profesionales de los fenómenos sociales. Tampoco debería sorprendernos que este proceso se haya producido al margen de las ideologías políticas. Tanto la izquierda como la derecha tradicional se han preocupado por el asunto y cada vez lo consideran de mayor impacto y gravedad. En general, el grado de acuerdo entre los dos campos rivales parece lo suficientemente elevado, puesto que ni el conservadurismo continúa poniendo tanto énfasis en la seguridad ni la permisividad y espontaneidad de la izquierda es tan acentuada como antes. Ahora parece que todos quieren tomar medidas aunque, hasta ahora, la respuesta no está siendo muy satisfactoria.

Por otra parte, toda democracia se fundamenta en hechos básicos como las elecciones libres, el derecho de manifestación, la libertad de opinión y, por supuesto, el respeto a los derechos de las personas. A todos estos rasgos de la vida colectiva democrática hace falta añadir otro muy importante: el *ejercicio del civismo* que consiste, básicamente, en la práctica de la buena convivencia ciudadana en el ámbito público. Es la expresión de un valor moral, que podemos denominar *virtud cívica*.

Sin embargo, olvidamos a menudo que el componente cívico es fundamental para la salud democrática y, en muchas ocasiones, lo consideramos un aspecto menor que no es necesario mencionar. No obstante, un análisis más microsociológico demuestra que reviste tanta importancia como las garantías constitucionales o los derechos de la ciudadanía. Es decir, sin un grado mínimo de buena convivencia entre la ciudadanía, la democracia se convierte en algo quebradizo e inestable. Y aunque es muy cierto que la existencia de un país democrático depende de que posea un buen sistema político representativo, un sistema jurídico eficaz y una política fiscal eficiente y justa, también lo es si predomina, en la misma medida, la buena conducta

convivencial de su ciudadanía. Los cuatro elementos son, al mismo tiempo, importantes. A menudo pensamos que sólo un marco jurídico adecuado (el imperio de la ley), un sistema político libre (con gobierno y oposición igualmente legítimos) y una política fiscal adecuada, son elementos suficientes para asentar la democracia. Y no necesariamente es así, puesto que la convivencia y la plena vigencia del orden político democrático no son posibles en condiciones crónicas de incivismo e inseguridad.

El civismo tiene, por lo menos, dos vertientes bien diferenciadas que están estrechamente relacionadas: (a) la *participación* de los ciudadanos en todas las esferas de la vida pública y (b) la *conducta cotidiana* respetuosa con los bienes públicos y con la vida de los demás. La primera permite que los ciudadanos formen libremente asociaciones y coaliciones para conseguir objetivos legítimos que son a menudo buenos para la comunidad. Surgen así grupos excursionistas, asociaciones para la protección ambiental, centros de actividad artística o teatral, colectivos de voluntarios que asisten o ayudan a los necesitados y, por supuesto, grupos de presión no partidistas que apoyan o condenan determinadas políticas gubernamentales o municipales. La segunda, tan importante como la primera, es lo que aquí denominamos *civismo convivencial* y tiene la misión de proteger y fomentar la calidad de vida de la ciudadanía basándose en el respeto activo a la libertad y a los derechos de los demás. El primero requiere altruismo, mientras que el segundo pide respeto y, en ambos casos, la expresión más alta de estas virtudes es la conducta proactiva, entendida como la promoción activa y libre en la mejora de las condiciones públicas de vida y de relación con las otras personas.

El estudio efectivo y realista de los procesos democráticos presta cada vez mayor atención a *las buenas prácticas cívicas* que se desarrollan en cada lugar, ciudad o país. Más allá de la delincuencia y de casos extremos de vandalismo, nos damos cuenta que una conducta adecuada de los ciudadanos hacia los demás es fundamental para una convivencia civilizada. Esto que

parece una obviedad, y que tiene grandes dosis de sentido común, no lo es tanto en la sociedad actual. Inesperadamente, el mundo moderno ha puesto al alcance de casi todo el mundo un abanico de artilugios técnicos y de bienes de consumo que son potencialmente muy peligrosos para la paz y tranquilidad de la ciudadanía, es decir, para los vecinos en un determinado espacio de convivencia. En efecto, la contaminación acústica (escape libre de las motos, ruidos de discotecas y bares o aires acondicionados), la cronificación de la suciedad (acumulación de escombros, grafitis, etc.), la polución lumínica (abundancia excesiva de luz artificial por la noche) y otras formas de violación del necesario equilibrio ambiental y de convivencia, son ejemplos cotidianos de actitudes y conductas que generan enormes molestias al ciudadano.

Tampoco facilita la convivencia el ambiente material y físico creado por la civilización moderna. La pésima calidad constructiva de muchos edificios, por poner un ejemplo, significa a menudo un sinfín de molestias innecesarias para muchos vecinos (gritos y discusiones ajenas, taconeos, movimiento de muebles, etc.). La irritación y las tensiones en la vida cotidiana que esto supone es notorio y, además, genera condiciones de vida que impide la buena vecindad y que socava toda actitud de civismo convivencial, tanto en el propio entorno cotidiano como en el trabajo. El medio ambiente construido y el urbanismo denso y asfixiante que predomina en muchas ciudades y sus áreas metropolitanas, ofrece pocas garantías materiales para evitar la fricción entre los individuos con costumbres, intereses y estilos de vida diferentes. La gente puede convivir pacíficamente con un altísimo nivel de contigüidad siempre y cuando se respete su intimidad y los espacios comunes, en caso contrario, los problemas afloran con rapidez.

Es necesario entender que, en ningún momento, se señala la existencia de elementos perversos entre vecinos, sino más bien unas condiciones de vida que, a menudo, imposibilitan el control de estas disfunciones y, también, el propio autocontrol de la ciudadanía. Por todo ello, hay que ser consciente que el ejercicio de la buena convivencia cívica no sólo depende de la represión

(multas, prohibiciones y vigilancia) sino, sobre todo, de la interiorización de unas normas de convivencia estrictamente necesarias en una sociedad, como la nuestra, que fomenta el cultivo del individualismo y la satisfacción del deseo inmediato.

Sin embargo, hemos de ser conscientes que el problema del anonimato y la irresponsabilidad ciudadana hacia los espacios compartidos es cada vez más grave en las sociedades modernas. Hasta ahora, las únicas recetas invocadas (escolarización adecuada, educación, supervisión y vigilancia efectiva) son suficientemente conocidas, pero los resultados son poco satisfactorios. En cambio, se alude muy poco al deber que tienen las autoridades para obligar a los planificadores, arquitectos, constructores, vecinos y empresas a crear las condiciones objetivas que fomenten la buena convivencia: espacios verdes suficientes y bien mantenidos, espacios debidamente aislados del ruido, control de la polución lumínica y medidas disciplinarias enérgicas contra quienes molesten o incumplan los preceptos cívicos

El problema no se resolverá nunca si no se consigue que predomine una cultura moral cívica de autocontrol, por parte de la mayoría de la ciudadanía, que la lleve a eliminar desechos a los contenedores, no hacer fuego en el campo, no abandonar ningún objeto en las playas, no hacer ruido en la calle a partir de una hora avanzada de la noche, y así sucesivamente. Pero también es muy importante tener en cuenta que la práctica de la cultura cívica exige unas condiciones adecuadas del medio urbano que deben ser facilitadas y ejecutadas por las autoridades públicas.

Por otra parte, hace falta distinguir entre el incivismo de baja intensidad y el de alta intensidad. No es lo mismo tirar un papel o una colilla en la calle que una acción vandálica intencional. Del mismo modo que es necesario diferenciar el incivismo espontáneo —poca o nula educación cívica e irresponsabilidad— del incivismo manipulado —casi delictivo— instigado por grupos o movimientos

como parte de su estrategia. Hemos de asumir que la contaminación acústica, la insolencia en la calle o la suciedad inducida o por negligencia, no siempre responden a actos reivindicativos de rebeldía, sino a formas de carencia de disciplina cívica que amargan la vida de los buenos ciudadanos sin más intención que un estado de displicencia y vago cinismo ante la autoridad.

En este contexto, adquiere una gran relevancia el concepto de «capital social», que puede ser definido como el conjunto de redes de confianza y reciprocidad que posee una sociedad. La existencia de confianza es fundamental para el desarrollo social, mientras que la desconfianza entre las personas contribuye a romper el buen funcionamiento de la vida social. Si cualquier joven se me aparece como un posible delincuente, si cualquier motorista se observa como una fuente potencial de ruido, si cualquier pandilla es vista como grupo vandálico y así sucesivamente, es evidente que el incivismo se impondrá no sólo a causa de los mismos incívicos, sino que mi propia desconfianza potenciará la incividad de los demás. Por ejemplo, no me comportaré cívicamente depositando la basura allá donde debo si pienso que mis vecinos no son capaces de arrojar sus escombros en los cubos o contenedores correspondientes, y así sucesivamente. De manera que, al final del proceso, la suma de desconfianzas mutuas puede perfectamente socavar la convivencia y el capital social de cualquier comunidad.

Asimismo, la falta de confianza pública genera lo que se denomina en sociología los «delitos sin víctimas». Es decir, manifestaciones de conductas incívicas (ruidos, pintadas, destrozos en el mobiliario urbano, suciedad, etc..) que puede amargar la vida de los vecinos sin que nadie pueda afirmar o demostrar que la persona **X** ha agredido a la persona **Y**. El aumento de la conducta egoísta que olvida la existencia de los demás, tan característica de las sociedades modernas, incrementa el número de delitos sin víctimas y aumenta la sensación de que todos salen perjudicados por el deterioro general de las relaciones mutuas de respeto cívico. Un respeto que, insistimos, tiene su

base no tanto en normativas o reglamentos, sino en la buena educación cívica de los miembros de una comunidad.

Por último, la pérdida de la confianza civil se intensifica cuanto más aumenta el egoísmo de aquellos que no respetan las normas básicas de convivencia y culmina cuando los cívicos abandonan también su civismo para refugiarse en una conducta insolidaria. El círculo vicioso se cierra y, a partir de ese momento, muchos ciudadanos sólo esperan como única solución que la sanción o la represión policial facilite la vuelta del comportamiento cívico. En este contexto, es muy usual que la impotencia ciudadana ante los actos incívicos derive en la culpabilización de las autoridades públicas, especialmente los ayuntamientos, que acaban siendo señalados como los principales culpables del incivismo rampante.

2.¿Cuál es el objeto de los planes de civismo?

En el campo del civismo cada ciudad, región o país tiene una problemática distinta que la diferencia de las demás aunque, en numerosas ocasiones, comparta circunstancias comunes.

Por ejemplo, la «región de Barcelona» es una de las áreas urbanas más complejas de Europa. Encabezada por una gran metrópoli, es símbolo de núcleos industriales, universidades, un elevado número de ciudades y, además, es un gran centro turístico del Mediterráneo que cuenta con poblaciones encantadoras y con la gran atracción cosmopolita, cultural y arquitectónica de Barcelona. En consecuencia, en el marco de una sociedad moderna y desarrollada, ofrece una problemática muy interesante para el estudio del civismo.

Sin embargo, hemos de ser conscientes que cada vez es más difícil evaluar el civismo de una población en sus propios términos. Casi todas, se

encuentran insertas en una red urbana y social que va más allá de sus fronteras. Además, algunas urbes poseen una población autóctona con una identidad muy arraigada mientras que otras registran una altísima permeabilidad y una gran movilidad demográfica. Todo ello compone una compleja realidad social que obliga necesariamente a analizar los diversos modelos de conducta existentes. Y es que una cosa es la conducta del residente y, otra muy distinta, el comportamiento cívico o incívico de los foráneos de residencia efímera (turistas) o de aquellas personas que aún no se han sabido adaptar a las normas básicas de convivencia de esa comunidad.

En este sentido, es importante tener en cuenta que, a menudo, *aquellos que no se sienten atados comunitariamente a una sociedad tampoco se sienten responsables de ella*, y ello engloba no solamente a los turistas incívicos sino, también, a todos los grupos y colectivos «antisistema» y «marginales» o aquellos que viven en un mundo cultural privativo y que no sienten como propia la pertenencia a la sociedad donde viven. Así, por ejemplo, la conducta vandálica de determinados grupos puede ser explicada por su propia marginación y su «no pertenencia» social (Los gravísimos disturbios y la violencia desatada en la banlieue parisina y otras ciudades francesas, en noviembre del 2005, presenta un elemento claro de «no pertenencia» a la propia sociedad). Asimismo, aquellos que orinan y defecan en las calles de una gran ciudad o duermen en bancos, calles y playas también son marginados que no sienten ninguna «responsabilidad social». Si además, son turistas o visitantes efímeros en busca de diversión nocturna el «no pertenecer» puede acentuar las razones para abandonar todo tipo de civismo. Si *les da igual*, es porque se encuentran fuera de su comunidad y lejanos de su mundo convencional. Esta no pertenencia determina, en ocasiones, un *incivismo* transitorio que se descarga sobre la localidad que lo recibe, para luego volver a su comunidad de origen donde seguirán comportándose con plena normalidad.

La obviedad de que muchos marginados lo son contra su voluntad, que no todos los ocupas o marginados son violentos o que algunas autoridades públicas emplean la violencia de manera innecesaria, ayuda a matizar el análisis. De la misma manera, que podemos constatar que ciertas localidades turísticas sufren una presión permanente de incivismo, totalmente injustificable, por parte de personas que no son precisamente «víctimas de la sociedad», sino todo lo contrario. Es decir, el incivismo no es exclusivo de la personalidad de los individuos, ni de su posición social, ni siquiera tiene raíces culturales, es un problema social pluricausal que exige un análisis detallado y la implementación de una política adecuada al modelo de incivismo que queremos erradicar.

Este es un punto muy importante a tener en cuenta, porque antes de elaborar cualquier plan de civismo es estrictamente necesario saber que prácticas incívicas son las causantes de la degradación de la convivencia ciudadana y, muy especialmente, las causas que las generan y las potencian.

Sirva como ejemplo la degradación de la conducta cívica en muchas localidades turísticas. No es sólo el poco respeto de unos cuantos lo que envilece la convivencia cívica sino, sobre todo, *el insostenible número de visitantes el que provoca una masa crítica insoportable para la población autóctona*. Es el volumen, permanencia y acumulación del incivismo de baja intensidad lo que verdaderamente degrada la convivencia y desvirtúa el evidente atractivo de cualquier población turística que incluso, en casos extremos, puede llegar a «morir de éxito» por aquello que la hace atractiva.

El problema de fondo es que el alud turístico, además de la degradación del entorno, tiene otras consecuencias de carácter económico y social que pueden contribuir no solamente a una cierta contaminación del incivismo, por parte de la ciudadanía residente, sino que, además, puede iniciar un proceso de degradación importante del entorno urbano de esa población que, sin duda,

será imputado a las autoridades públicas (a menudo municipales) ya que éstos son los responsables del mantenimiento del orden, la limpieza y el comportamiento cívico de la población. En este contexto, el divorcio entre las autoridades municipales y la ciudadanía es un hecho que se convierte en un problema de entendimiento peligroso y que depende muy poco de los colores políticos y, en cambio, mucho de la eficacia de la gestión y del resultado final.

En última instancia, el objetivo de un plan de civismo ha de ser la elaboración de un «plan estratégico» que permita resolver las principales prácticas incívicas que deterioran la convivencia ciudadana. Sin embargo, si queremos tener éxito, todo plan de civismo tiene que fundamentarse en tres grandes líneas de actuación:

—Primero, es necesario saber cuáles son las causas que provocan el incivismo y distorsionan la convivencia ciudadana.

—Segundo, diseñar una política adecuada con el objetivo de erradicar o, en su defecto, mitigar los efectos de las prácticas incívicas.

—Y, en tercer lugar, disponer de los medios económicos y humanos oportunos para facilitar el éxito de las políticas e iniciativas cívicas aplicadas.

En este sentido, es fundamental que las autoridades municipales construyan una red visible y accesible de infraestructuras —calles peatonales, servicios higiénicos, papeleras, contenedores de basura, limpieza de la vía pública, etc.— que elimine cualquier pretexto de incivismo entre la ciudadanía. De hecho, muchos estudios empíricos confirman, con grandes dosis de sentido común, que sin una base material palpable y observable la cultura del civismo es imposible de sostener.

3. Antecedentes y contexto social

Una de las primeras conclusiones que podemos extraer de la realidad actual es que el conjunto de normas culturales compartidas que rigen los comportamientos y, sobre todo, las obligaciones de los individuos en el marco social parece que tiende hacia un progresivo debilitamiento. Las causas que están provocando este cambio social son diversas y varían en función del país que examinemos, aunque en España existe una razón básica que tiene una especial notoriedad. El tránsito del franquismo a la democracia ha comportado la crítica y el abandono de muchas normas de comportamiento que, con anterioridad eran socialmente aceptadas, y que luego fueron consideradas como una imposición de la dictadura que hacía falta estigmatizar. Normas propias de la antigua «urbanidad» como ponerse de pie delante de determinadas personas, ceder el paso o el asiento a las personas mayores o a las mujeres en los transportes públicos, o la utilización del tratamiento de «usted», se han ido abandonando y sustituyendo por otras maneras de relación social. Esta nueva realidad ha propiciado el abandono de muchas normas sociales que pueden interpretarse como una coacción o limitación de la libertad individual de las personas.

En el caso del civismo la problemática es todavía más compleja, puesto que este modelo de conducta no se expresa mediante leyes sino a través de ordenanzas municipales, que son normas muy poco conocidas por la ciudadanía. Además, es evidente que las leyes disfrutaban de un mayor prestigio social y su grado de cumplimiento es muy elevado debido, en buena parte, a la actuación coactiva de los juzgados. En cambio, el nivel de aceptación de las normativas municipales es muy inferior, tanto por la escasez de medios humanos y técnicos de los ayuntamientos como, sobre todo, por la sensación predominante entre la ciudadanía que son trasgresiones de carácter menor, con pocas consecuencias punibles y fácilmente impugnables ante los tribunales.

Así pues, hace falta cambiar algunas ideas y percepciones que no se corresponden ni con las necesidades ni con las formas de la sociedad actual.

El «derecho a la ciudad» reconocido a todas las personas que viven y visitan la ciudad, ha de ir acompañado del «deber hacia la ciudad». Es decir, hace falta promover una actitud ciudadana donde todo el mundo cumpla la parte de obligación que le corresponde en el mantenimiento, respeto y conservación del espacio público. El uso intensivo de este espacio es una gran conquista social que incrementa el grado de convivencia en una sociedad pero que, paralelamente, exige una más elevada disciplina ciudadana por procurar un uso y disfrute correcto de los bienes públicos.

Por lo tanto, desde una perspectiva cultural, se produce una situación de uso intensivo del espacio público, pero sin que haya de manera explícita un reconocimiento de los deberes que esto comporta. En otras palabras, las personas nunca ponen en entredicho que hace falta cuidar su casa, pero, en cambio, todavía hay muchos individuos que no han entendido que el espacio público es la prolongación de su casa y que, por lo tanto, también hace falta dedicarle una atención parecida. Es decir, que la existencia de unos derechos civiles, políticos y sociales siempre ha de ir acompañada de una serie de deberes y responsabilidades que no son exclusivos de las instituciones, sino de todos los ciudadanos. Con toda probabilidad, hace falta impulsar un cambio de cultura urbana que permita interiorizar que la ciudad, la villa o el pueblo no son propiedad del ayuntamiento ni de las instituciones, sino de todos y que, por lo tanto, es tarea de todo el mundo mantener y respetar el espacio público ciudadano.

Así pues, la primera y principal conclusión que podemos expresar es que la convivencia requiere un cierto nivel de disciplina que permita compartir con armonía un espacio escaso. Y aun así, la mejora del nivel de civismo exige la combinación de tres factores: una mejor educación ciudadana, una explicación

paciente y pedagógica de como «hacer las cosas» y un cierto nivel de coerción y/o coacción que evite la impunidad de los incívicos.

4. Elementos o problemáticas centrales que todo plan de civismo debe recoger

Como ya se ha señalado con anterioridad, los elementos a incluir en un plan de civismo y su prioridad depende fundamentalmente de la realidad social de cada ciudad o comunidad. Por esta razón, es fundamental situar correctamente el contexto social y señalar con claridad el objeto de estudio que queremos investigar. A partir de este momento es cuando debemos empezar a formularnos algunas preguntas: ¿Qué problemas tenemos? ¿Dónde radica el origen? ¿Existen soluciones? ¿Qué mecanismos son los más adecuados para resolver las problemáticas detectadas? ¿Qué agentes son los más capacitados para llevarlo a cabo? ¿Qué medios podemos utilizar? ¿Controlar, prevenir, reprimir? ¿Parte, todo o nada?. Todas son preguntas de difícil y compleja respuesta, pero sin este ejercicio previo de conocimiento de la realidad y de reflexión es muy difícil que podamos desarrollar un buen trabajo.

Por otra parte, es evidente que existen una serie de elementos o «problemas generales» que son comunes en cualquier plan de civismo y cuyo análisis debe necesariamente llevarse a cabo aunque, no siempre, el contexto que los provoca responda a las mismas causas. Por ello, es conveniente llegar al fondo del problema y ser conscientes que no siempre nos va a gustar la realidad analizada. Sólo desde esta perspectiva será posible elaborar las políticas más adecuadas para resolver los problemas.

De manera básica, las principales problemáticas relacionadas con el incivismo y la convivencia pueden sintetizarse en cuatro grandes grupos:

- Conductas que distorsionan y vulneran la convivencia ciudadana y que están muy ligadas a los actos vandálicos.
- Conductas que muestran escaso respeto hacia el resto de ciudadanos.
- Conductas que muestran escaso respeto por el entorno urbano y natural.
- No observancia de las normas, especialmente las ordenanzas municipales.

A partir de estos cuatro grandes grupos podemos señalar un gran número de actitudes incívicas que tienen una trascendencia directa en el marco convivencial de cualquier comunidad. Sin embargo, para simplificar y para aportar un mayor contenido a este documento nos vamos a detener en el análisis de algunas de las principales prácticas incívicas que, de manera genérica, tienen mayor incidencia sobre el civismo y la convivencia en las ciudades.

a) Seguridad: Como ya se ha destacado con anterioridad, la priorización de los elementos a incluir en un plan de civismo viene determinado por la realidad social de cada ciudad o país. En este sentido, el concepto de seguridad que tenemos en Europa occidental o en España varía sustancialmente del vigente en determinados países o ciudades de Latinoamérica. Como señala Dammer en su manual de buenas prácticas, la reducción de los índices de violencia y la problemática de la seguridad son preocupaciones que afectan a ambos continentes. Sin embargo, mientras la criminalidad es un problema de primer orden en determinados países latinoamericanos, donde la tasa de mortalidad por violencia por cada 100 mil habitantes oscila entre los 72,4 crímenes registrados en Colombia hasta los 38,1 37,1 o 35,2 apuntados respectivamente en El Salvador, Guatemala y

Venezuela². En Europa Occidental el índice de mayor criminalidad lo registra Portugal seguido del Reino Unido con una tasa de muertes violentas que oscila entre 1,4 y 1,1 por cada 100 mil habitantes. En otras palabras, mientras en determinadas ciudades latinoamericanas el principal problema de seguridad consiste en reducir la tasa de criminalidad, en las ciudades europeas el tema ni siquiera se plantea porque la criminalidad no es un problema de convivencia ciudadana.

Independientemente de las redes de delincuencia existentes y del sentimiento de «victimización» que determinados colectivos ciudadanos puedan experimentar, en Europa Occidental la convivencia ciudadana está directamente relacionada con la «gobernanza» que puede ser definida como el ejercicio del poder político, económico y administrativo en la gestión de los asuntos públicos. Este modelo de gobierno fomenta la interacción y cooperación entre los poderes públicos y la sociedad civil y viene obligado a gestionar los asuntos públicos de manera responsable, participativa y respetuosa con el Estado de Derecho. Este marco de gobernanza europeo funciona, con mayor o menor éxito, porque existe una estructura sociopolítica en la que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales (instituciones) y donde se formulan las expectativas y las estrategias de cada uno de ellos.

En este contexto, los principales problemas ciudadanos en Europa y España se alejan de la violencia y la criminalidad que caracterizan otras zonas del mundo y se sitúan de lleno en las prácticas incívicas que alteran el nivel de convivencia ciudadana.

b) Ruido y Ocio nocturno: el ruido en la vía pública, sobre todo, el relacionado con el ocio nocturno constituye uno de los principales problemas

² Datos para el año 2002. Dammert “Manual de Buenas Prácticas”, elaboración propia: fuente OMS.

de convivencia en nuestras ciudades. Parece evidente que este tipo de ruido no afecta del mismo modo a todos los municipios y que, incluso, puede haber ayuntamientos que no lo consideren un problema. Pero, en cambio, es una problemática que tiene una fuerte incidencia en determinadas ciudades, especialmente las más turísticas. El encanto de las playas o el atractivo cultural genera, casi siempre, una abundante oferta de restaurantes y hoteles y una elevada densidad de bares y pubs musicales que convierte a estas localidades en lugares de fuerte atracción turística. Ahora bien, las actividades festivas y de recreo también esconden una cara oculta. El ruido, las quejas de los vecinos, la suciedad y las prácticas incívicas son efectos no deseados que están directamente relacionados con las ciudades que poseen una amplia oferta de ocio nocturno.

El análisis de numerosos estudios sobre la materia nos muestra la existencia de un elemento constante; la invariable referencia a la población turística como la principal responsable de buena parte de las prácticas incívicas desarrolladas. Y es una afirmación cierta, aunque con algunas matizaciones. Es cierto, como afirman muchas fuentes consultadas, que la mayoría de las prácticas incívicas y vandálicas provienen de esta población flotante, que no tiene ningún sentimiento de pertenencia y que desarrolla conductas que en su ciudad de origen probablemente no haría. Es un fenómeno que pasa en muchas poblaciones y que no afecta a un determinado grupo, colectivo o clase social, sino que es un hecho de carácter claramente interclasista. Un respetable ciudadano inglés, alemán o barcelonés que manifiesta un comportamiento ejemplar en su comunidad puede desarrollar, en un lugar de recreo y con una ingesta de alcohol suficiente, una conducta propia de un «hooligan». Sin querer caer en maniqueísmos, es evidente que la población autóctona tiene un comportamiento más cívico que los forasteros hacia los bienes públicos (parques, jardines, calles, playas, etc.), tanto por el sentimiento de «pertenecer a» la comunidad, como por el coste «en forma de impuestos», que paga por el mantenimiento de la ciudad. Ahora bien, atribuir todos los

males del incivismo a los forasteros es un grave error, puesto que podemos caer en una simplificación de la realidad que no nos aporta ninguna solución viable, puesto que una parte de la población autóctona puede ser igual o más incívica que los foráneos.

En ocasiones, el punto de partida parece bastante claro. Algunas poblaciones reúnen todas las características del «éxito turístico» y, en los últimos decenios, se han convertido en un foco de fuerte atracción turística. Esto ha comportado altas tasas de crecimiento económico, un fuerte proceso de inversión y el desarrollo de un sector turístico y cultural relevante. Pero, a la vez, el atractivo de la ciudad y su amplia oferta de ocio, ha provocado un proceso de masificación que lentamente va degradando la convivencia y que, incluso, puede desvirtuar todo aquello que la hace atractiva. Este fenómeno, directamente relacionado con la masificación, ha contribuido en no pocas ocasiones a malograr o, incluso, destruir muchas poblaciones de gran belleza.

Si queremos llevar a cabo un estudio adecuado sobre el marco convivencial de esa ciudad, obligatoriamente nos hemos de plantear diversas preguntas. ¿El problema se centra exclusivamente en los turistas irrespetuosos que manifiestan un comportamiento incívico en la calle? o, tal vez, ¿estos turistas son una consecuencia más del problema?. Si la solución consistiera en controlar determinados colectivos de visitantes para evitar actos incívicos, con un dispositivo policial adecuado podemos solucionar fácilmente el problema. Sin embargo, la problemática puede ser mucho más compleja, puesto que el origen de las prácticas incívicas puede venir determinado por la masificación turística y por la elevada oferta de ocio y recreo existente. Para llevar a cabo un buen estudio, no es necesario definir si esa masificación es buena o mala, nos hemos de limitar a señalar que efectos produce, a quien perjudica y beneficia y sobre todo, que costes tiene para los municipios.

Además, hay que ser consciente que la degradación de la convivencia favorece el «divorcio cívico» entre autoridades y vecinos y puede tener importantes repercusiones políticas. El creciente aumento de las prácticas incívicas en determinadas ciudades está provocando un empeoramiento de la convivencia urbana que empieza a traducirse en una clara erosión política de los equipos de gobierno municipal. Es una dinámica difícil de resolver: el comportamiento incívico de unos pocos comporta una pérdida de confianza civil que intensifica el egoísmo de aquellos que manifiestan una conducta cívica muy superficial y que les cuesta muy poco convertirse en transgresores. Y, en última instancia, provoca una fuerte irritación social de la ciudadanía que cumple con sus obligaciones cívicas y genera un estado de «pesimismo cívico» que culpabiliza a las autoridades de proximidad y que se traslada inmediatamente a los barómetros de opinión.

c) Ocupación indebida del espacio público

La intensificación del uso de los espacios urbanos es otra de las características de las sociedades urbanas desarrolladas, especialmente en el sur de Europa. En determinadas ciudades y territorios, los datos muestran que desde finales de los años 80 hasta la actualidad existe una tendencia clara, por parte de la población, a ocupar de manera creciente de ese espacio, sea el propio (el barrio) o el ajeno (el resto de la ciudad u otras ciudades). ¿Y esto qué implica?, pues que estamos ante una tendencia social, especialmente intensa en los países con climatología benigna, que aumenta el uso del espacio público con la intención de satisfacer las necesidades de ocio y recreo. El objetivo final de este «uso» es que un paseo, una visita o la consumición en la terraza de un bar sea una experiencia agradable y grata. Sin embargo, el uso intensivo del espacio público para funciones no adecuadas (practicar el skateboard, jugar a pelota, beber alcohol, etc..) que pueden alterar la convivencia contribuye a agravar la sensación de incivismo y crea la necesidad, por parte de todos los

agentes de impulsar una disciplina, individual y colectiva, más elevada que permita mantener una percepción de orden en el espacio público.

En este contexto, podemos señalar dos factores que están contribuyendo a intensificar todavía más el uso del espacio público en las grandes ciudades.

En primer lugar, el aumento del turismo en muchas ciudades contribuye a intensificar el uso del espacio urbano, sobre todo en los lugares más turísticos. Como ya se ha señalado con anterioridad, el turista vive su estancia en una ciudad o en una localidad turística en clave de excepcionalidad con relación a su propia vida cotidiana, de forma que, muy a menudo, su comportamiento cívico (la forma de vestir, de comida, de beber...) se aleja mucho de los estándares propios de su lugar de residencia.

En segundo lugar, muchos inmigrantes procedentes de otras culturas muestran un gran desconocimiento de los hábitos ciudadanos propios de la sociedad de acogida y el largo periodo de adaptación que, a veces necesitan, contribuye a generar entre la población autóctona una percepción o valoración negativa de los estándares generales de civismo.

De hecho, hay muchos ejemplos que muestran modelos de comportamiento diferenciados que pueden ser sorprendentes o, incluso, incómodos para la población autóctona. La sobreocupación del espacio público, por parte de algunas comunidades, como lugar habitual de reunión, relación y fiesta es un buen ejemplo. O, en el mismo sentido, la diferente percepción del ruido en el ámbito público según la comunidad de origen. Es decir, la manera de comunicarse y el nivel sonoro que se deriva puede ser perfectamente adecuado en un lugar o país concreto, mientras que es totalmente inadecuado o un claro signo de poca educación cívica en otra sociedad.

d) El impacto social de la inmigración

Muchas ciudades han experimentado en la última década un fuerte aumento de la población que ha sido debido, básicamente, a un intenso proceso migratorio que, desde el punto de vista de la convivencia ciudadana, está teniendo importantes consecuencias sociales. En muchos casos, estas personas proceden de otras culturas y religiones y desconocen muchos de los hábitos o costumbres ciudadanas propios de nuestras ciudades. Y este es un aspecto que es necesario tener en cuenta para entender la, a veces, compleja convivencia entre autóctonos e inmigrantes. Además, no hay que perder de vista un elemento crucial y es que el alud migratorio en determinados países ha comportado una fuerte conmoción social que se manifiesta en una cierta desconfianza hacia el inmigrante. La explicación de esta realidad, que es común a muchos países y ciudades, viene dada porque el flujo migratorio no ha sido gradual ni ordenado, sino todo lo contrario, ha sido imprevisible y muy intenso y ha provocado importantes desajustes sociales.

No obstante, en un plan de civismo lo que más nos interesa no son tanto las causas sino, sobre todo, las posibles consecuencias del flujo migratorio. Todas las sociedades son permeables y todas contienen individuos que forman comunidades diferenciadas respecto de la hegemónica. Estas comunidades acostumbran a estar formadas por inmigrantes y por personas que ya han dejado de serlo porque han adquirido la nacionalidad del país de acogida. Sin embargo, la sociedad anfitriona acostumbra a mostrar bastante resistencia a extender el pleno concepto de ciudadanía a todos los «forasteros», de manera que el inmigrante, aunque jurídicamente sea un ciudadano, ni él ni su descendencia lo son «plenamente». Hay muchos ejemplos de sociedades desarrolladas que, en mayor o menor intensidad, aplican este modelo de convivencia que, a largo plazo, acaba dando muchos problemas sociales. Por otra parte, cabe afirmar que este prejuicio social no siempre es unidireccional y que las dificultades para alcanzar la plena ciudadanía también proviene del otro

lado. Hay comunidades que por razones culturales o, incluso, religiosas muestran una inclinación natural hacia «el aislamiento social» que dificulta extraordinariamente la normalización de la plena ciudadanía de sus miembros.

Con el objetivo de evitar futuros problemas, las autoridades públicas acostumbran a impulsar políticas de integración dirigidas a favorecer la convivencia. Pero, no hemos de olvidar que nuestras sociedades son estructuras de desigualdad. Es decir, vivimos en una sociedad de clases que posee un código propio de desigualdad. Los inmigrantes llegan a una sociedad jerarquizada y, aunque provienen de sociedades donde las pautas de desigualdad son muy superiores, es innegable que todos deben encontrar su lugar en la nueva sociedad de acogida. Además, el inmigrante no se inserta directamente a la clase trabajadora, sino que, debido a sus características profesionales, raciales, lingüísticas y religiosas intenta encontrar un lugar, muchas veces marginal y subordinado. Aunque no siempre es así, las comunidades foráneas de clase media profesional tienen mucha más capacidad para insertarse en los niveles correspondientes de la sociedad de llegada. Sería el caso de los inmigrantes españoles exiliados tras la Guerra Civil del 39 o de los exiliados argentinos y chilenos que huyen de la represión de la dictadura y que se instalan en España en los años 70 y 80.

En un marco de crecimiento económico, el mercado de trabajo ofrece a los inmigrantes una oportunidad de integración sistémica que básicamente se materializa a través de trabajos que requieren mano de obra poco cualificada y, en condiciones favorables, oficios y comercios muy especializados. Pero, la integración sistémica no implica integración social. La inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo o en la división social del trabajo (integración sistémica), puede convivir perfectamente con la existencia de guetos o «infraclases» no insertas en otros campos de la vida social (integración social). La concesión de derechos políticos, educativos, sanitarios y fiscales a los inmigrantes y a sus descendientes incrementa la integración

sistémica, pero no necesariamente la social. Por esta razón, la «diferencia» o la multiculturalidad no siempre favorece el proceso de integración social.

Los adelantos de la mundialización y la consolidación del discurso liberal democrático han favorecido el convencimiento que es posible vivir en sociedades multiétnicas y multireligiosas que viven unidas por sentimientos de tolerancia, respeto e, incluso, interés y curiosidad por los estilos de vida y normas propias de cada grupo. Es un principio cierto y loable, pero en una sociedad mosaico como la nuestra, en condiciones de modernidad, puede generar, a largo plazo, efectos no deseados. La ciudadanía, el sentimiento democrático y el civismo requieren una cultura política y moral compartida. Evidentemente, sin imposiciones hegemónicas y con respeto por la diversidad, pero todos debemos ser conscientes de que la creación de este espacio público común es una condición necesaria para el ejercicio de las virtudes públicas y del buen gobierno democrático (Giner, 2005). Por esta razón, la educación y la enseñanza del espíritu de la ciudadanía debe ser un objetivo prioritario en cualquier sociedad democrática.

e) La buena educación cívica: el papel de la escuela y la familia

Entre las muchas construcciones humanas, el civismo y las buenas maneras constituyen uno de los principales elementos que caracteriza el grado de civilización de la especie humana. Pero también es verdad que son palabras que con el paso del tiempo pueden caer en un cierto desuso. Nuestro tiempo es muy pragmático y parece que todo aquello que no sirve para ganar dinero, para adquirir poder o sencillamente para pasárselo bien está destinado a desaparecer. Pero, parece evidente que no es posible conseguir una adecuada convivencia cívica sin respetar unas reglas comunes. Incluso los animales las tienen, aunque las suyas proceden del instinto y, por lo tanto, son innatas. En cambio, para el ser humano las reglas son cambiantes, puesto que tenemos capacidad para construir nuestro mundo. De hecho, una señal inequívoca de

civilización son las buenas maneras, que no dejan de ser fórmulas sociales inventadas a lo largo de la historia con el objeto de favorecer la convivencia social. Sin reglas gramaticales, sin normas de sintaxis y de ortografía tendríamos muchas dificultades para comunicarnos. Sin reglas, sin normas que faciliten las relaciones entre los humanos no podríamos convivir, y sin civismo la vida sería mucho menos amable para todo el mundo.

Las buenas maneras son formas de comportarse, de actuar y también de hablar. Además, convivir con otras personas obliga a una cierta represión de uno mismo, a no hacer lo que *nos viene en gana* sino *lo que se debe hacer*. Sin embargo, la actual modernidad, las modas imperantes y la zafiedad de muchos medios de comunicación, no sólo destierran las inhibiciones sino que ensalzan la vulgaridad más espantosa. Hay costumbres que nadie cuestiona: todo el mundo acepta que comer con los dedos no es higiénico y que por eso se usan los cubiertos. En cambio, hay otras muchas reglas que no tienen una explicación racional. ¿Por qué debemos ser respetuosos con la autoridad, con los profesores o con la gente mayor? ¿Por qué debemos fingir amabilidad con los demás? ¿No es mejor ser sincero y mostrar lo que sentimos o deseamos? ¿Por qué debemos reprimir nuestros deseos? En la modernidad actual, las prohibiciones están mal vistas, sobre todo con los niños. «Por qué hablas así», «esto hace feo», «esto no se hace», «te castigaré» son maneras de introducir unos hábitos de comportamiento en los niños pequeños. Es una parte de aquello que los sociólogos denominamos *socialización primaria*, donde el papel de los padres y de la escuela en la educación de los hijos es fundamental. El niño descubre cómo debe hacer o actuar a través de un «no» constante y la educación es, básicamente, un marco que pretende establecer unas normas que den seguridad. Cuando existen unas reglas claras de comportamiento sabemos a qué atenernos, si no es así, todo es posible e impera la confusión.

Con toda seguridad, las buenas maneras son el punto de partida para la adquisición de buenos hábitos. Las buenas maneras, si se aprenden bien,

acaban convirtiéndose en un hábito y es a través de estos hábitos cómo podemos cambiar o modelar las actitudes de las personas. Así pues, las buenas maneras y el civismo no son nada más que la forma externa de expresar el respeto por los demás con el objetivo de conseguir una convivencia más amable para todos.

No obstante, en muchas sociedades se observa con preocupación como se debilita el rol socializador de la familia y la escuela. La disolución de normas y de hábitos de funcionamiento comunitario que antes eran plenamente aceptados por todos y que ahora son cada vez menos asumidos por la sociedad son una consecuencia directa de la pérdida de capacidad socializadora de la familia. Además la escuela, en los últimos tiempos, se está convirtiendo para muchos jóvenes en el único referente socializador. La escuela se está convirtiendo para muchos padres en la única institución social que alecciona a los pequeños y jóvenes sobre los hábitos cívicos de comportamiento. Muchas familias, por diversas razones, no pueden o no saben hacerse responsables de la educación de sus hijos y depositan en la escuela toda la responsabilidad de la educación de los hijos. Los factores son varios, pero, con toda seguridad, el incremento de la función productiva de la mujer en la sociedad, la difícil conciliación de la vida laboral con la vida familiar, la inadecuación de los horarios laborales, la precariedad del mercado de trabajo, la creciente desestructuración familiar, la relajación de las prohibiciones sociales o la conformación de una sociedad cada vez más hedonista, individualista y materialista son causas o circunstancias que tienen incidencia en la excesiva responsabilidad que tiene la escuela en la educación integral de los pequeños.

Además, hay varios elementos que distorsionan gravemente el papel educador que corresponde a la escuela. En primer lugar, la escuela sufre una presión social excesiva. Se exige tanto de la escuela que se la aboca al fracaso inevitable, y no porque no haga bien el trabajo, sino porque es incapaz de

asumir todo el rol socializador que se le requiere. Asimismo, en las últimas décadas la escuela ha sido depositaria con éxito de casi todas las esperanzas del progreso de las personas y de la sociedad en general, y ahora, ante un proceso de lentificación de la movilidad social ascendente intergeneracional, se la culpabiliza prácticamente de todo. Además, hay un factor cada vez más importante que consiste en la no-aceptación, por parte de algunas familias, de la autoridad de maestros y profesores cuando hace falta modificar una conducta socialmente inadecuada. Este último punto es especialmente preocupante, puesto que la resistencia de algunos padres a admitir el comportamiento incívico de sus hijos y la negativa a que la escuela ponga en práctica pautas correctoras, deslegitima la institución y genera un marco social de referencia para el niño o para el joven totalmente impropio, que facilita la disolución de las normas generales de convivencia cívica.

4.1. Cuadro explicativo

Una vez analizadas las principales problemáticas que afectan a la convivencia cívica, pasamos a detallar todos aquellos elementos que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de cualquier plan de civismo.

El primer paso, consiste en describir o analizar todos aquellos elementos que inciden en la convivencia y en las problemáticas relacionadas con el civismo. El marco explicativo inicial es fundamental porque nos permite un conocimiento de la realidad que facilita la comprensividad de las problemáticas que queremos estudiar.

Cuadro1: Contexto social donde encuadrar la convivencia cívica

Grado de cohesión social
Bienestar económico
Grado de seguridad ciudadana
Modelo de normas de convivencia
Principales prácticas incívicas

Fuente: Elaboración propia

El segundo paso, supone detallar las principales prácticas incívicas detectadas en la comunidad sujeta a estudio. Además, es muy importante ir más allá de las consecuencias o de la mera observancia de las prácticas incívicas. Es fundamental elaborar un marco explicativo de las causas que generan las conductas incívicas para, posteriormente, poder aplicar las políticas más adecuadas.

Cuadro 2: Conductas que vulneran la convivencia ciudadana y el respeto hacia las personas

<p>Ruido</p>	<ul style="list-style-type: none"> —Ruidos relacionados con el ocio nocturno —Horarios de ocio incompatibles con el descanso de los vecinos: Bares musicales, discotecas, terrazas al aire libre —Ruidos provocados por actividades industriales y comerciales que sobrepasan los límites establecidos —Inadecuada colocación y ruido de los compresores de aire acondicionado (tanto industriales como particulares) —Ruidos relacionados con el tráfico viario
<p>Uso Espacio Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> —Ocupación indebida del espacio público por parte de comercios, bares y otras actividades económicas —Personas que hacen un uso inadecuado de las calles y parques públicos para actividades no permitidas —Aparcamiento indebido en aceras y otros espacios prohibidos —Circulación temeraria de motos y otros vehículos por calzadas y aceras —Consumo de alcohol en la vía pública
<p>Poco respeto hacia las personas</p>	<ul style="list-style-type: none"> —Inseguridad en las calles —Mala educación cívica de las personas —Ausencia de límites en las obligaciones y deberes por parte de algunas personas —Consumo de alcohol y celebración de fiestas étlicas en la vía pública (botellón) —Horarios inadecuados y ruidos —Impago impune del transporte público
<p>Poco respeto hacia el entorno</p>	<ul style="list-style-type: none"> —Rotura y maltrato del mobiliario urbano —Pintadas y grafitos en todo tipo de fachadas y mobiliario urbano —Desperfectos de todo tipo en la vía pública: establecimientos comerciales, coches, etc... —Suciedad en general —Orinar en la vía pública o en las playas —Residuos urbanos: Mal uso de los contenedores de basura orgánica y de reciclaje —No recoger los excrementos de los animales domésticos

Asimismo, hemos de tener muy presente las limitaciones y las dificultades que la implantación de todo plan de civismo puede sufrir en cualquier ciudad o comunidad. Existen determinadas situaciones o realidades sociales que ejercen una gran influencia sobre la convivencia cívica y en la que el grado de influencia de las Administraciones locales es muy limitado. Es lo que podemos denominar fundamentos estructurales:

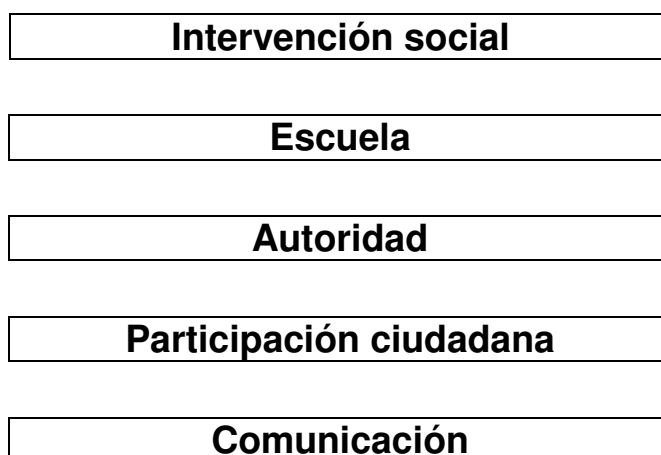
Cuadro 3: Fundamentos estructurales

Urbanismo	<ul style="list-style-type: none">—Caos urbanístico—Elevada densidad demográfica—Concentración problemática de lugares de ocio nocturno
Desestructuración social	<ul style="list-style-type: none">—Descohesión social—Bolsas de pobreza y de marginación social—Especial vulnerabilidad social y económica de importantes sectores de la población—Desigualdad de oportunidades—Altas tasas de paro—Absentismo escolar
Emigración	<ul style="list-style-type: none">—Alta diversidad cultural y religiosa—«Guetarización» de determinados barrios—Existencia de conflictos sociales y culturales manifiestos—La inmigración como factor de inseguridad ciudadana—Concepciones diferenciadas de usos y costumbres cotidianas—Intereses diferenciados entre autóctonos e inmigrantes—Falta de hábitos de convivencia
Escasa cultura cívica	<ul style="list-style-type: none">—Poca conciencia cívica—Escasa participación e implicación ciudadana—Pérdida y disolución de valores cívicos—Discurso victimista—Escasa exigencia ciudadana—Existencia de prejuicios sociales
Poca efectividad de las ordenanzas	<ul style="list-style-type: none">—Escasa capacidad de coerción de las ordenanzas municipales con relación a las leyes—Necesidad de realizar un mayor esfuerzo pedagógico—«Sólo a través de la sanción se aprende»
Escasos recursos humanos y económicos	<ul style="list-style-type: none">—Inexistencia de un plan cívico—Escasa relevancia política de la convivencia cívica—Escasos recursos humanos—Escasos recursos económicos—Escasa financiación

Fuente: Elaboración propia

En última instancia, es necesario señalar una serie de elementos, que podemos denominar ámbitos de intervención, sobre los que las Administraciones locales tienen una alta capacidad de influencia y que, directa o indirectamente, pueden facilitar la mejora de la convivencia cívica en una comunidad.

Cuadro 4: Ámbitos de intervención



Fuente: Elaboración propia

5.Planteamiento metodológico y técnicas de investigación para contruir un plan de civismo

Sin lugar a dudas, la primera y principal reflexión que toda autoridad pública, sea municipal o de cualquier otro rango, debe plantearse con relación al civismo es: ¿cuál es la realidad de su propia ciudad o país? Y ¿cuáles son los principales problemas cívicos que se quiere resolver?. Este primer análisis es fundamental porque sólo partiendo de la propia realidad social es posible implementar políticas que contribuyan a mejorar las prácticas cívicas en un territorio concreto. Además, puede ocurrir que los problemas de incivismo sean similares en muchas ciudades pero que el orden de prioridad sea radicalmente opuesto.

Valga como ejemplo la comparativa que establece la profesora Dammert en su «manual de buenas prácticas» entre la ciudad de Barcelona y Bogotá. Es evidente que existen prácticas incívicas que son comunes a ambas ciudades

como el ruido, las pintadas, el uso indebido del espacio público, etc... y que las autoridades municipales deben poner los medios necesarios para resolverlas. No obstante, la prioridad máxima en Bogotá o en muchas otras ciudades de Latinoamérica es la seguridad ciudadana, entendida como un problema de convivencia. La violencia que azota a muchas ciudades latinoamericanas y que, a su vez, provoca que una parte importante de la ciudadanía vaya armada para defenderse ante cualquier agresión, genera un problema social que no puede resolverse exclusivamente desde la actuación policial o judicial sino que, sobre todo, exige políticas de inclusión social. La erradicación de esta violencia y de la inseguridad ciudadana es el primer objetivo a conseguir por las autoridades puesto que sin seguridad no es posible la convivencia ni, por supuesto, el civismo.

En cambio, en otras ciudades europeas el debate sobre el civismo y la convivencia se centra en aspectos más livianos como la limpieza, el ruido o la compatibilidad horaria entre el ocio nocturno y el descanso de los vecinos. La violencia, la posesión de armas o la criminalidad son problemas muy tangenciales, que apenas afectan a la mayoría de la población y a su convivencia, puesto que están circunscritos a ambientes muy marginales. Así pues, es importante señalar que las buenas prácticas cívicas son acciones aplicables y deseables en todas las ciudades, pero que deben ser comprendidas, analizadas y priorizadas desde la realidad y, sobre todo, desde las necesidades sociales de cada ciudad. No vale una receta única porque corremos el riesgo de equivocarnos.

Por lo tanto, la construcción de una metodología que permita la correcta elaboración de un plan de civismo debe tener en cuenta diversos elementos:

a) Definición del contexto social: Proceder al análisis de la realidad social objeto de estudio a partir del concepto de conducta o convivencia cívica

propio de esa ciudad o país. No hemos de perder de vista que el orden de prioridades varía en función de la realidad social examinada.

Por otra parte, la conducta cívica de la ciudadanía puede expresarse de diversas formas: culturales, políticas, de comportamiento en los lugares públicos y/o a través de la cultura cívica y el respeto entre las personas. Cualquier dimensión del civismo puede medirse, desde una perspectiva sociológica, a través de un conjunto de técnicas suficientemente acreditadas. Se puede estudiar una situación social concreta en un momento y en un ámbito determinado (barrio, ciudad, región,...) o bien se puede analizar dinámicamente para observar como evoluciona la convivencia ciudadana a través del tiempo.

La medida sociológica del civismo incluye un número de variables que van, desde las actividades cotidianas que desarrolla la ciudadanía (según clases, origen étnico, lugar de residencia, etc...) y su impacto en el medio urbano, hasta la disponibilidad y acceso a servicios públicos que faciliten o impidan la conducta cívica o incívica: papeleras, contenedores de reciclaje, etc... Asimismo, es fundamental considerar el grado de cohesión social, de bienestar y de conflicto existente en dicha sociedad. También es muy importante valorar el efecto que las campañas municipales, regionales o nacionales tienen sobre el comportamiento cívico ciudadano y, en última instancia, merece especial atención la información y los datos que podemos obtener de las encuestas y de los centros de investigación sociológicos.

b) Definir las variables y los objetivos a analizar: Es fundamental establecer el objeto sujeto a análisis para focalizar, estudiar y valorar todas las variables que caracterizan y definen el grado de civismo ciudadano y, lo más importante, cual es la disposición de la población a desarrollar estrategias cívicas que mejoren la convivencia, el uso del espacio público y el cuidado del entorno urbano.

c) Correcto uso de las técnicas de análisis social: El siguiente elemento a considerar son las técnicas de recogida de información. Podemos emplear diversas técnicas, siempre en función de nuestros objetivos y de la disponibilidad de recursos humanos y económicos. Las técnicas más usuales en el procedimiento de la investigación son:

Recogida de información secundaria

—**Análisis documental:** La primera fase de toda investigación consiste en recoger toda la información disponible, a todos los niveles, sobre la materia objeto de estudio. Nos interesa especialmente toda la bibliografía (libros, artículos especializados, artículos de prensa, etc...) existente sobre el tema, tanto a nivel local como nacional. Como el volumen de información puede ser inabarcable, la elección y posterior vaciado de información se centrará en todos aquellos elementos que puedan facilitar la elaboración de las propuestas de estudio.

Técnicas cuantitativas

—**La encuesta** es una técnica que consiste en la obtención de datos de interés sociológico mediante la interrogación a personas de una comunidad. La encuesta, como técnica, se nutre de las opiniones manifestadas por los propios interesados y permite, a través del muestreo, un análisis global de la materia objeto de estudio.

El cuestionario es el instrumento básico de la encuesta y consiste en un conjunto de preguntas sobre hechos y aspectos que interesan en una investigación sociológica y que se formulan a una población a través del muestreo. La encuesta cumple una función clara de nexo entre los objetivos de la investigación y la realidad de la población estudiada a través de la

generalización de los hechos pero, a diferencia de la entrevista en profundidad, no permite detallar ni profundizar muchos elementos de la investigación.

Técnicas cualitativas

—**La entrevista en profundidad** es una técnica dirigida a obtener información, a través de una conversación personalizada, sobre el objeto de estudio de la investigación. La elección de la entrevista como técnica de análisis viene motivada por el convencimiento de que este instrumento permite profundizar con mayor intensidad en el discurso de los informantes y en la manera como ellos ven, clasifican y experimentan su propio mundo. La entrevista en profundidad es una técnica que permite a las personas transmitir oralmente al entrevistador la definición personal de una determinada situación. La entrevista significa un esfuerzo de comunicación entre el entrevistador y el informante e incorpora un cierto grado de intimidad y familiaridad que permite que una persona representativa de un grupo o sector pueda exponer, a través de la conversación, una interpretación personal y significativa del mundo que le rodea, interpretación que, por otra parte, puede ser perfectamente aplicable a un universo social de características similares a las propias del entrevistado. Básicamente, se trata de obtener información sobre el territorio y la problemática sujeta a estudio y, sobre todo, identificar las visiones y los discursos que, desde cada posición social, exponen las personas entrevistadas.

Generalmente, la entrevista en profundidad es de carácter individual y semidirigida, es decir, está centrada sobre el tema objeto de estudio y contiene un guión con preguntas semiabiertas orientadas a facilitar una conversación fluida y con un cierto margen de improvisación por parte del entrevistador.

—**Grupo de discusión:** El grupo de discusión es la práctica central de la investigación social cualitativa. La dinámica, consiste en crear un pequeño

grupo (entre 5 y 7 personas) orientado semidirectivamente por un coordinador/a que, a lo largo de aproximadamente una hora y media, discute sobre una serie de temas debidamente presentados y conducidos. Es un dispositivo de comunicación interpersonal que permite el análisis de la discursividad del grupo. Por otra parte, la selección correcta de los miembros y de sus identidades sociales (aleatoria y estratificada o semidirigida) facilita que el contexto discursivo micro-grupal reproduzca dialécticamente el universo simbólico de la situación social de referencia.

6. ¿Cómo elaborar y desarrollar los planes de civismo?

Las estrategias municipales encaminadas a la elaboración de un Plan de Civismo, además de contener un planteamiento profundo, deben estar basadas en tres grandes principios:

—La idea de civismo o de buenas maneras no es universal. Cada grupo o colectivo, en función de su marco referencial de tipo cultural, económico y social, puede tener un concepto diferente sobre las actitudes y comportamientos cívicos de las personas.

—En el ámbito municipal, todas las problemáticas relacionadas con el civismo están íntimamente ligadas con la convivencia ciudadana. Existe una estrecha correlación entre una sociedad cívica con buenos niveles de convivencia y lo contrario: a mayor incivismo mayor deterioro de la convivencia ciudadana.

—En última instancia, para plantear correctamente las estrategias municipales dirigidas a trabajar el marco cívico, es imprescindible reflexionar y señalar que comportamientos, conductas y actitudes consideramos cívicas y cuales no.

A partir de estas reflexiones y de todas las herramientas metodológicas expuestas con anterioridad podemos iniciar el proceso de formulación y elaboración de un Plan de Civismo.

La primera premisa a considerar, es que la implementación de un plan de civismo exige de un consenso social suficiente. El civismo, como concepto, no puede decretarse. Las ordenanzas municipales son un instrumento que delimitan un marco de referencia y que permiten castigar a aquellos que no respetan la norma. En cambio, el desarrollo de una cultura cívica precisa de un trabajo intenso que está muy relacionado con la socialización de los individuos. Si esta socialización es adecuada y existe, por parte de las personas, un respeto suficiente hacia los demás individuos y hacia el espacio público, la promoción del civismo es relativamente sencilla, puesto que lo cívico forma parte de la conducta de las personas.

El siguiente paso consiste en alcanzar el máximo consenso entre los agentes implicados, básicamente los gobiernos municipales, las asociaciones de vecinos y la sociedad civil. En general, la elaboración de un pacto cívico que busque la colaboración y la implicación de la sociedad civil es siempre bien recibido. Sin embargo, el éxito de esta iniciativa está íntimamente ligado a dos factores. Por una parte, el correcto y ágil funcionamiento de canales de información y participación entre los ayuntamientos y los ciudadanos y, por otra parte, el cumplimiento de los compromisos asumidos para dar respuesta a los problemas planteados.

La elaboración de un pacto cívico puede ser una magnífica oportunidad para sensibilizar y movilizar una parte importante de la población que generalmente acostumbra a adoptar una posición pasiva en el marco ciudadano. En nuestra sociedad, y a lo largo de las últimas décadas, se han ido configurando dos clases de ciudadanos perfectamente diferenciados. Unos son los «activos» que, sin ser profesionales de la política, intervienen activamente

en la esfera pública, ejercen liderazgo y toman iniciativas para mejorar las condiciones de la vida democrática y para ejercer su propia libertad individual. Mientras que los otros son básicamente «pasivos» y muy proclives a desentenderse de la vida pública o a participar de una manera muy esporádica y formal (por ejemplo, a través del voto electoral). El pacto cívico o el plan de civismo, si quiere ser efectivo, ha de movilizar y motivar a todos, pero muy especialmente a este numeroso grupo de ciudadanos que apenas participa en la vida pública.

Asimismo, la elaboración de un pacto cívico requiere un ejercicio de realismo por parte de las instituciones públicas. Es necesario no confundir pacto cívico con ordenanzas cívicas, porque aunque ambas persiguen la misma meta, son elementos diferentes que cumplen objetivos diferenciados. El pacto cívico es, esencialmente, un «pacto político» con la ciudadanía que busca establecer un decálogo de iniciativas o materias de carácter general cuyo fin consiste en facilitar la convivencia ciudadana. Hace falta, por lo tanto, consenso, complicidad y participación. Es un ejercicio que permite entre todos establecer y concretar cuáles son las principales ideas o iniciativas y las herramientas que disponemos para llevar a cabo una tarea efectiva que mejore el estado del civismo en nuestras ciudades.

En este contexto, el éxito de un plan de civismo o de un pacto cívico dependerá, fundamentalmente, del grado de confianza que la ciudadanía deposite en las instituciones públicas y, más concretamente, en la política municipal. Un plan de civismo debe recoger problemáticas y posibles soluciones, iniciativas políticas y objetivos pero, sobre todo, debe incluir compromisos cuyo cumplimiento esté fuera de toda duda. La confianza de las personas en las instituciones públicas es un elemento imprescindible para un comportamiento cívico adecuado y todo pacto cívico tiene la obligación de estrechar el interés y la implicación de la ciudadanía en la política.

En última instancia, todo plan de civismo debe recoger las problemáticas y los componentes que caracterizan a su propia sociedad, sin ningún tipo de exclusión. Nuestras sociedades son cada vez más complejas y más diversas y aunque existen elementos estructurales que trascienden del ámbito local, ello no debe impedir que desde los gobiernos municipales se tomen decisiones que favorezcan el marco de convivencia ciudadana.

La ciudad es un espacio de convivencia donde coexisten diversas generaciones y diversas comunidades, muchas veces con valores y lógicas diferentes. Hay que aceptar esa realidad, pero no a costa de que los derechos prevalezcan sobre los deberes. Todo individuo tiene obligaciones para con la sociedad y el equilibrio entre los derechos y los deberes ciudadanos facilita, sin duda, un marco referencial de respeto y convivencia. Asimismo, las calles y las plazas y el espacio público en general, debe volver a ser recuperado para la ciudadanía. Un objetivo esencial de todo plan cívico debe consistir en restañar el sentimiento de pérdida que experimentan muchos ciudadanos con relación a la ciudad. Ni los coches, ni una comunidad concreta, ni ninguna tribu urbana, es decir, nadie puede ni debe apropiarse del espacio público. Éste no puede convertirse en un simple cruce de calles o en un lugar donde determinados colectivos practiquen actividades egoístas, de uso propio que, más pronto que más tarde, acaban expulsando al resto del vecindario. Es en este contexto, donde aparece la desconfianza, la falta de implicación y la queja constante por parte de los vecinos y donde se manifiesta de manera muy visible el creciente divorcio entre la ciudadanía y las instituciones públicas de proximidad.

7. ¿Cómo gestionar los planes de civismo?

Como ya hemos comentado con anterioridad, la elaboración de un pacto cívico que busque la colaboración de todos es una idea muy bien recibida por el conjunto de la comunidad. Sin embargo, la gestión o implementación de

cualquier pacto cívico en la realidad social constituye un ejercicio de gran complejidad.

En primer lugar, hemos de tener presente que existen dos modelos de política ante los conflictos relacionados con el incivismo: las políticas reactivas y las políticas activas, y que la aplicación de cada una de ellas o la combinación de ambas, puesto que no son excluyentes, requiere de un orden de prioridades perfectamente prefijado. Así, una «política reactiva» está relacionada con la estricta aplicación de la ordenanza y la correspondiente sanción, mientras que una «política activa» consiste en actuar preventivamente ante una dificultad o problema como, por ejemplo, la instalación o construcción de una infraestructura que evite el hecho incívico (situar papeleras y contenedores suficientes para que no se ensucie la calle o indicar claramente los lugares donde no se puede aparcar los vehículos). Sin lugar a dudas, la mejor receta consiste en aplicar ambas fórmulas. Toda política de civismo debe prevenir futuros conflictos y educar a la comunidad a través de políticas activas, sin embargo éstas difícilmente tendrán éxito si no existe un marco punitivo que sancione al infractor y que evite la impunidad. Sólo la combinación de ambas políticas asegura un relativo éxito del fomento del civismo, puesto que permite regular de manera efectiva la conducta de los individuos. No obstante, hemos de ser conscientes que no existe una fórmula única y que el grado de combinación de ambas políticas dependerá enteramente de la realidad social de cada comunidad.

En segundo lugar, todo plan de civismo exige de unos instrumentos que engrasen y faciliten la aplicación del mismo. En este sentido, cobra una especial relevancia el papel de los agentes y de los mediadores cívicos. En general, los agentes cívicos limitan su trabajo a facilitar información sobre pautas de convivencia cívica a vecinos, colectivos y asociaciones. En cambio, en un escalón superior, se sitúa la figura del mediador cívico o comunitario, que son personas que disponen de una formación superior y que, a diferencia de

los agentes cívicos, desarrollan un trabajo mucho más específico con el objeto de facilitar la convivencia a través del diálogo y la corresponsabilidad.

Cuadro 5: Prácticas incívicas y «Políticas Activas»

Causas	Políticas Activas
Falta de información	Información por parte de los agentes cívicos
Desconocimiento de usos y costumbres sociales de la sociedad de acogida	Información e implementación de actuaciones concretas por parte de los mediadores cívicos y de los servicios sociales del ayuntamiento
Exclusión y marginación social	Resocialización y actuación servicios sociales municipales
Acciones antisistema	Diálogo y aplicación de las ordenanzas municipales

Estos agentes constituyen un elemento fundamental para el correcto desarrollo de cualquier política activa de carácter cívico. La mayoría de los estudios sociológicos sobre la materia han detectado que una parte muy importante de las prácticas incívicas se deriva de una convivencia cada vez más compleja que, en determinadas ciudades o barrios, se está convirtiendo en una fuente creciente de problemas. El ruido, la ocupación indebida del espacio público, el fuerte impacto migratorio, las diferencias culturales de los recién llegados o el uso diferenciado, y no siempre respetuoso, del tiempo y de los espacios de ocio por parte de las personas, son problemas cotidianos con los que deben enfrentarse a diario los ayuntamientos. En este contexto, el papel de los agentes y de los mediadores cívicos es fundamental para facilitar la convivencia o, por lo menos, para evitar futuros conflictos sociales. Es muy importante que los ayuntamientos, a través de los agentes cívicos, impulsen campañas cívicas de carácter informativo, poniendo especial énfasis en los colectivos menos informados o habituados a las costumbres de los países de acogida. Pero, todavía, es más importante que los ayuntamientos dispongan de un equipo de mediadores cívicos o comunitarios, con un perfil claramente profesional, que sea capaz de solucionar y, sobre todo, de prevenir futuros

conflictos sociales. En este sentido, los sociólogos, los trabajadores sociales y los psicólogos, por su conocimiento del mundo social son, sin duda, los profesionales que mejor se pueden adaptar al perfil, a la problemática y a las políticas sociales y culturales que gestionan los ayuntamientos.

Bibliografía

—Camps, Victòria y Giner, Salvador (1998). «Manual de Civismo». Ed. Ariel, Barcelona.

—Camps, V. (2003). «El sentido del civismo». Monográficos de BMM. núm. 6, Ajuntament de Barcelona.

—Climent, V. i Giner S. (2006). «Civisme i residus urbans». Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.

—Dammert, L. y Macuer, T. (2007). «Manual de buenas prácticas».

—Giner, Salvador (2005). «Ciudadanía pública y sociedad civil republicana». Documentación Social núm. 139, pàg.13-34.

—Mayordomo, A. (1998). «El aprendizaje cívico». Ed. Ariel, Barcelona.

—Sabaté, Juli y otros autores (2004). «L'incivisme a Barcelona: 21 anys d'enquestes de victimització». Ajuntament de Barcelona.

—Sennet, R. (2003). «El respeto». Ed. Anagrama, Barcelona.

—Varios autores (2007). «Elementos para una actuación municipal de promoción del civismo». Diputación de Barcelona.

Enlaces de interés

_ Sitio Web de la Comisión Europea:
<http://europa.eu.int>

_ Sitio Web de la Oficina de Cooperación EuropeAid:
<http://europa.eu.int/comm/europeaid>

_ Sitio Web de la DG Relaciones Exteriores de la Comisión Europea:
http://europa.eu.int/comm/external_relations

_ Sitio Web de la DG Desarrollo de la Comisión Europea:
<http://europa.eu.int/comm/development>

_ Sitio Web de la DG Comercio de la Comisión Europea:
<http://europa.eu.int/comm/trade>

_ Sitio Web de la DG Ampliación de la Comisión Europea:
<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

_ Sitio Web de la DG Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance

_ Sitio Web de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea:
http://europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid

_ Sitio Web La Unión Europea en el mundo:
<http://europa.eu.int/comm/world>

CONTRAPORTADA

“Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la UE. Su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea”