

Los Centros Socioculturales de Distrito en Madrid

Un análisis estratégico para la participación comunitaria

The District Sociocultural Centres in Madrid

Strategical analysis for community participation

Daniel Palacios González
danielpalaciosgonzalez@hotmail.es

Resumen

Este artículo presenta una selección de resultados de un análisis estratégico de los Centros Culturales y Socioculturales de Distrito del Ayuntamiento de Madrid. El mismo ha sido realizado con vistas a reconocer los problemas en cuanto a la ausencia de participación comunitaria. El análisis incluye una definición general de los centros, su posicionamiento, ciclo de vida y diagnóstico según categorías. Se concluye con unas recomendaciones para la contribución al debate sobre la participación.

Palabras clave: Centros Culturales, Participación Comunitaria, Estudio de casos

Abstract

This article presents a selection of the outputs of a strategical analysis of the District Cultural and Sociocultural Centres of the Madrid City Council. It has been done regarding recognize the problems in relation to the lack of community participation. The analysis includes a definition of the centers, its social position, life-cycle and diagnosis according categories. It is concluded with several recommendations for contribute to the debate on participation.

Keywords: Cultural Centres, Community Participation, Case study

1. Introducción

En la declaración de los derechos humanos de 1948 se afirmaba hace casi setenta años que "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad" (Organización de las Naciones Unidas, 1948). No obstante, como otros tantos derechos reconocidos en dicha declaración, están enumerados para incumplirse sistemáticamente en los denominados Estados de Derecho. Con el presente artículo se pretende afrontar el problema de la participación de las comunidades locales en el caso concreto de Madrid. Abordando así la



Culturas. Revista de Gestión Cultural

Vol. 4, Nº 2, 2017

pp. 23-39

EISSN: 2386-7515

Recibido:10/10/2017

Aceptado:1/11/2017



política cultural del Ayuntamiento de Madrid y sus Centros Culturales y Socioculturales (antiguas Casas de la Cultura hoy denominados de diversas maneras en cada Distrito y generalmente conocidos como Centros de Distrito), estos son entendidos como la infraestructura clave para dar cumplimiento a ese derecho universalmente reconocido, por ser una infraestructura de proximidad inmersa en los distritos.

Los Centros, que presumiblemente deberían cubrir las necesidades culturales en los barrios, por el contrario han derivado en ser espacios generalmente excluyentes para la comunidad local donde grandes y medianas empresas privadas han encontrado una veta de fondos públicos con los que lucrarse a través de la comercialización de actividades de animación sociocultural. Lo alejado de este modelo del desarrollo efectivo de la participación es producto de un desarrollo histórico, no accidental, heredado de las anteriores administraciones. De esta manera, la actualidad de la investigación versa en que sigue siendo un problema no abordado y evitado por la dirección política del Ayuntamiento. En consecuencia, se ha configurado un panorama de esterilidad cultural en los barrios, de explotación laboral de los trabajadores culturales locales y de ostracismo comunitario en las instituciones, siendo los programas propuestos desde el consistorio simples extensiones del actual modelo que no se proponen cambiar de manera integral su forma de proceder más allá de innovar en los contenidos.

Tal circunstancia, ligada a estos Centros, es el objeto de estudio de una investigación más amplia que aquí va a tratar de ser sintetizada. La metodología escogida ha sido la del análisis estratégico¹. Se han realizado observaciones desde mediados de 2015 a mediados de 2017 y se ha revisado una gran cantidad de documentación así como se ha entrevistado a actores clave en el proceso. Así, se ha realizado un diagnóstico general y mapeo de los centros teniendo en cuenta tanto sus circunstancias internas (administrativas, legales y políticas), como externas (organizaciones y representantes comunitarios), de una manera sintética no buscando la generalización sino la puesta en conflicto e ilustración de las principales problemáticas. Se ha combinado un análisis cualitativo y cuantitativo con el objetivo de reconocer líneas de trabajo específicas sobre las que intervenir en base a las problemáticas detectadas a un nivel político. Por tanto se realiza un análisis del estado de los centros encabezado por una definición general de los mismos y tras lo cual se han establecido una serie de categorías de análisis: organización, finanzas, legalidad y actividades. Como se ha mencionado con anterioridad, el análisis ha incluido un abanico diverso de fuentes y sin embargo por la limitación temporal y de ser realizado de manera externa no está exento de limitaciones. En este sentido se llama la atención sobre la pretendida objetividad del análisis, pero también sobre la inevitable subjetividad, parcialidad, así como no conclusión producto

1 Para fundamentos metodológicos sobre el análisis estratégico en cultura se han utilizado los trabajos de Milena Dragičević Šešić y Sanjin Dragojević (2005), Sanjin Dragojević (2007) y Lidia Varbanova (2013).

de limitaciones y puertas cerradas a la hora de abordar ciertos aspectos, instituciones o actores. Un análisis desde la propia institución se hace necesario, buscando con el presente texto contribuir a un debate abierto.

2. Definición general de los centros

Los Centros Socioculturales de Distrito del Ayuntamiento de Madrid son instituciones presentes en todos los distritos de la ciudad. Tienen amplia trayectoria de trabajo de proximidad y reconocibles por la mayor parte de la ciudadanía. No son sin embargo unos espacios que hayan sido definidos en sus funciones claramente. En su origen auto-proclamaban al inaugurarse las primeras en los años 70 como "Casas de la Cultura" que acercaban la cultura a la ciudadanía. Desde entonces, tal ambigüedad, ha llevado a los centros desempeñar diferentes funciones a lo largo del tiempo por las cuales han atendido a intereses que no siempre han estado ligados a los de la comunidad en la que se insertaban. En 2007 se unificó su figura clasificándolos de manera uniforme como Centros Culturales (41 de los 88) o Socioculturales (los 47 restantes), superando así las nociones de Casa de la Cultura, Aula-Taller, Centro Dotacional, Centro Cívico Multifuncional, Equipo Singular, Centro Recreativo y de Ocio... aunque algunas de estas definiciones continúan en el imaginario colectivo y son usadas para catalogar estos centros diez años después (Ayuntamiento de Madrid, 2016).

Según el reglamento jurídico del Ayuntamiento de Madrid estaríamos hablando de Bienes de las Entidades Locales, en este caso dependientes de las Juntas de Distrito. Así, siguiendo el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y el de Servicios de las Corporaciones Locales se ha considerado que estos Centros son utilizados para la "realización de cursos y talleres destinados al público"². De esta manera, desde el momento en el que en la regulación de su uso se establece que sean un espacio de oferta a la ciudadanía se está configurando una institución cerrada y no participativa. Por otra parte, en la recientemente actualizada Carta de Servicios de Actividades Socioculturales³ sí que se percibe una percepción diferente con respecto a los mismos. En esta, el Ayuntamiento reconoce cómo cuenta con una importante infraestructura de equipamientos culturales dependientes de los Distritos desde los que "se presta una amplia y variada oferta de actividades y servicios que da respuesta a las demandas y necesidades de ocio y cultura de los barrios, atendiendo a la gran diversidad social y cultural de cada uno de ellos", considerando que se trata de una acción cultural descentralizada que forma parte de una estrategia de cohesión en la ciudad y de facilitar el acceso a la cultura con instalaciones de proximidad de calidad. Enfatiza

2 Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

3 Carta de Servicios de Actividades Socioculturales (Fecha de aprobación: 17 de marzo de 2011. Fecha de última evaluación: 21 de abril de 2016). Puede consultarse online en la sección del Observatorio de la Ciudad en <http://www.madrid.es> (Consultado el 6 de Julio de 2017).

además en una serie de objetivos de los que destaca "Promover la participación ciudadana" junto a otros seis referidos a la oferta de servicios. Cómo se define tal participación ciudadana sería en este punto también un objeto de debate y de consideración precavida de cara a la definición de los centros.

Esto se liga con otro punto en la misma Carta de Servicios "Todo ello se completa con la oferta de servicios y actividades que los Distritos ponen a disposición de la comunidad fuera de los equipamientos con la finalidad de diversificar la programación y extender a otros ámbitos el fomento del dialogo y la diversidad cultural y la integración social del individuo, así como de facilitar el acceso a las expresiones culturales de todas las manifestaciones artísticas.". Tal circunstancia tiene sin embargo ciertas implicatorias ideológicas al circunscribir esas expresiones culturales a manifestaciones artísticas, acotando de manera política el rango de actividades culturales o socioculturales que en estos centros pudieran darse, no siendo en su mayoría "centros de artes" sino "centros socioculturales". A su vez esta circunstancia converge con el trato dado por Celia Mayer, Delegada de Cultura y Deportes, al explicar en el Pleno del 23 de febrero de 2016 las líneas generales de la política cultural del Ayuntamiento antes de ser forzada a dejar el puesto en pos del inmovilismo. "Estos espacios han de ser claves en el modelo cultural en Madrid. Son la primera interfaz de la ciudadanía con la cultura y con las instituciones. Deberían ser espacios de producción, creación, exposición, dinamización y debate cultural para todos los ciudadanos, contemplando la participación directa y fomentando la innovación y la experimentación en el ámbito de la cultura." (Mayer, 2016). Esta idea lleva a la consideración de que éstos, definidos claramente como infraestructura, tienen una función maleable la cual se vincula inevitablemente y más allá de la voluntad política a los textos legales que regulen su uso. En la actualidad tales textos se enfocan en la oferta de actividades, lo cual ha derivado en la oferta por empresas privadas principalmente de actividades de animación sociocultural.

3. Posicionamiento de los centros en su entorno

En primer lugar, puede considerarse que los Centros suponen la infraestructura básica puesta en marcha para hacer frente a lo que tradicionalmente se ha llamado "cultura de proximidad" y que en el PECAM⁴ ya consideró en 2012 "parte de la planificación estratégica del Ayuntamiento y es reconocida como un aspecto fundamental de su política pública, por su capacidad para incrementar el acceso a la cultura por parte de toda la ciudadanía" (Álvarez Basso, 2012). Sin embargo, no

4 Plan Estratégico de Cultura del Ayuntamiento de Madrid. Nunca llegó a publicarse la versión definitiva. El borrador puede consultarse en el Área de Cultura del Ayuntamiento de Madrid. Textos previos para su construcción están disponibles online tales como actas de reuniones preparatorias. El texto más completo es el de Carlota Álvarez Basso de 2012. Ver ÁLVAREZ BASSO, C., 2012. *Hacia el Plan Estratégico de Cultura de Madrid 2012-2015. Avance de documentos para un debate*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

ha cambiado hasta la actual administración, con la cual continúa el modelo burocrático e impenetrable para el público general. Tal circunstancia los ubica como una institución y figura clave dentro del barrio que por el contrario no estaría desempeñando la función que se les supone.

De este último aspecto deriva la circunstancia de que los Centros se posicionen en la mayor parte de los distritos como rivales, competencia o enemigos frente a otras iniciativas no municipales por las cuales se han creado "Centros" sociales, culturales, socioculturales... en torno a asociaciones legales de vecinos, agrupaciones de colectivos formalizadas o espacios ocupados y autogestionados. De este hecho deriva que el posicionamiento al interior de los barrios los ubique como un espacio que genera insatisfacción entre los miembros de la comunidad interesados en participar de una manera más integral y no solo como simples asistentes o consumidores de actividades, cursos y talleres.

Por otra parte, los centros a su vez se ubican como un espacio generador de empleo y/o difusión para los trabajadores de la cultura locales. Si bien la calidad del trabajo generado o el grado de difusión o calidad de la misma no es objeto de este punto hay que tener en cuenta como estos los Centros suponen la infraestructura más directa donde un productor de cultura local puede exhibir su trabajo (principalmente en lo referido a las artes escénicas o plásticas) pero también como un espacio para la contratación para aquellos trabajadores dedicados a la docencia y difusión (monitores y profesores en talleres y cursos). Esta circunstancia lleva a tener los Centros como un lugar de reconocimiento de valor de lo que es cultural y un espacio de obtención de empleo a través de las empresas que ofertan las actividades en los mismos.

Por otra parte, los centros también se ubican como un espacio de referencia para la población consumidora de actividades de animación sociocultural, tales como eventos teatrales, espectáculos infantiles... es decir para el público objetivo y recurrente de estos Centros y para los no-asistentes a ese tipo de actividades que a su vez ubican los Centros como un espacio directamente vinculado a este tipo de actividades. Esto supone por tanto el emplazamiento de estos espacios de manera privilegiada para los que consumen estas actividades y de nuevo en una mala posición para los no interesados en las mismas.

Finalmente hay que ubicar los Centros como espacios físicos que resultan atractivos a organizaciones, asociaciones, colectivos o individuales interesados en disponer de un lugar para el desarrollo de sus actividades. Este es el caso de todas aquellas formaciones que demandan la cesión de espacios a los centros para llevar a cabo sus propias actividades de manera puntual o recurrente ante la incapacidad material de proporcionarse un espacio propio.

Los Centros gozan de un espacio privilegiado dentro de la escena cultural del barrio, cumplan o no con las expectativas de la comunidad local, dado que como figura institucional gozan del privilegio de ser el representante de la cultura como infraestructura estatal (y por tanto como autoridad) más cercana a su lugar de residencia. De esta

circunstancia se deduce que su posición no es tanto la de integrar a colectivos o suplir la actividad de centros independientes que auto-gestionan y producen de manera autónoma actividades culturales⁵. Por el contrario, tienen la potencialidad de, desde esa posición privilegiada, fomentar la producción cultural en el barrio y dar pie a una participación a través de su apertura a las comunidades entendiendo su valor como autoridad-infraestructura. En este sentido los Centros, desde esa posición privilegiada en el entramado comunitario (pero también privilegiada geográficamente al encontrarse en el corazón de los barrios) tienen la potencialidad de albergar y coordinar el encuentro entre esos diferentes actores de la vida cultural comunitaria junto a aquellos miembros de la comunidad también interesados en consumir, producir o simplemente participar de manera gestora en la vida cultural.

4. Ciclo de vida de los centros

En este apartado se pretende realizar un breve recorrido en perspectiva de los centros de cara a entender cómo se ha llegado al punto actual. Para ello se ha tomado en cuenta un trabajo previo realizado por el autor sobre el caso de Carabanchel (Palacios, 2017). Sin embargo, de manera compartida, comenzando por los Centros más antiguos, el origen de esta figura institucional se remonta al año 1964, cuando el Ayuntamiento de Madrid firmó un acuerdo con la Dirección General de Archivos y Bibliotecas para la construcción de las primeras seis "Casas de la Cultura" en diferentes distritos. Estos centros habían sido demandados por las asociaciones vecinales y eran una de las reivindicaciones comunes en sus quejas por la falta de infraestructura pública. En algunos de los casos la construcción se demoró por irregularidades en las concesiones de las obras y finalmente otros centros fueron progresivamente construidos, dinámica intensificada en la década de los 80 tras las primeras elecciones pluri-partidistas a nivel municipal tras la muerte de Francisco Franco. En ese momento los centros tienen un funcionamiento irregular existiendo casos de cesión de espacios a organizaciones vecinales, pero también otros de ostracismo de las organizaciones del mismo tipo que querían participar en estos espacios. La situación se regulariza en torno a 1997 cuando se publica la Instrucción del 30 de enero de 1997 de cara a usar los centros por empresas privadas o trabajadores autónomos para el desarrollo de actividades en base a un contrato público. Por esta se obligaba a las empresas o trabajadores a pagar unas tasas por el uso del espacio y a retribuir a las arcas municipales con un porcentaje de los beneficios obtenidos. Éste fue el momento del *boom* de la animación sociocultural y que tuvo una amplia aceptación entre los trabajadores de

5 Ejemplo de ello son la Casa del Barrio o E.S.L.A. Eko en Carabanchel quienes enuncian en sus perfiles web: "La carencia por parte de las instituciones en lo referente a la cultura y a los espacios críticos es latente en nuestro distrito, y por ello decidimos abrir El Eko a todo el mundo" (E.S.L.A. Eko, 2012) o "La idea de la Asociación Cultural (AC) La Casa del Barrio y el local surge de 3 necesidades: Falta de actividades culturales de interés para I@s vecin@s. Falta de espacios para I@s colectivos. Inquietudes político- sociales particulares que no tiene respuesta en otros espacios. Es decir, hay carencias que implican a personas individuales y a colectivos que ya funcionan en el barrio." (La Casa del Barrio, 2014).

la cultura y trabajadores sociales dando lugar a una eclosión de pequeñas empresas de animación que buscaban ocupar estos espacios para desarrollar sus proyectos a la vez que suponían una fuente de ingresos y trabajo⁶. Este modelo de mercantilización de los centros fue profundizado y normativizado de cara a una mayor transparencia y competitividad⁷. En esta misma línea fue publicada la citada Carta de servicios de 2011 manteniendo esa línea de gestión privada de las actividades y centralizando el proceso de toma de decisiones en la Unidad de Actividades Culturales, Formativas y Deportivas de cada distrito, vuelta a revisar en 2015 y en 2016. El proceso vivido desde el tránsito de la renta directa al concurso público es la victoria sistemática en estos concursos de empresas, cada vez más grandes, que ofrecen los servicios de animación sociocultural antes ofrecidos por trabajadores autónomos o pequeñas empresas de animación sociocultural por un precio más bajo. Se ha profundizado en el modelo de mercantilización de los centros con un doble carácter, por una parte, el ostracismo comunitario se ha visto agravado al ser empresas adjudicatarias de contratos las que rigen las actividades en los centros en base a un modelo liberal y mercantil para la cultura y por otra por no tener voz ni voto en ningún caso las organizaciones comunitarias en la programación de las actividades de los Centros que se ubican en sus barrios. Este ciclo de vida se ubicaría por tanto en la actualidad. Recientemente la inclusión de las Clausulas Sociales⁸, de cara a que el criterio económico no sea el único en las contrataciones, es un pretendido cambio pero aun los Centros se encontrarían funcionando bajo el mismo modelo ante el inmovilismo político e inoperancia municipal.

5. Diagnóstico según categorías

La organización, economía, legalidad y actividades, van a ser estudiadas de manera separada, aunque bajo el prisma común de que el análisis tiene la misión de proporcionar a los actores implicados de una aproximación crítica y sintética de las principales problemáticas que surgen en torno a los Centros con vistas a un cambio de modelo en favor de la apertura institucional y participación. El estudio original incluye otros aspectos, sin embargo para el presente artículo se ha optado por esta selección por sus posibilidades a la hora de visibilizar el conflicto.

5.1. Organización

Fue reconocido por la propia Delegada de Cultura y Deportes, Celia Mayer, antes de ser retirada de su cargo en 2017, que "Los espacios culturales de proximidad (los centros culturales, las bibliotecas y el

6 Un estudio destacado sobre la Animación Sociocultural y el Desarrollo Comunitario y su impacto en el ocio es la tesis de M.^a Jesús Morata García (2009).

7 En el Boletín Oficial del Estado del 4 de Julio de 2002 nº5502 por el cual se abandonó el sistema de renta directa por el concurso público.

8 Instrucción 1/2016 Relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y entidades del sector municipal.

espacio público de los distritos) distan mucho a día de hoy de cumplir esta función. Son espacios semiutilizados, con un modelo de gestión burocratizado e impenetrable para la mayoría de la gente.” (Mayer, 2016). Como infraestructura de proximidad, los Centros dependen de la Unidad de Actividades Culturales, Formativas y Deportivas de su correspondiente Junta de Distrito. Este hecho les dota de cierta autonomía según Distritos a la hora de programar. No obstante no debe considerarse un espacio administrativo especialmente directo e inmerso en la comunidad entendiendo la composición de cada distrito por diversos barrios y la alta población en los mismos, superando en varios de ellos los 200.000 habitantes. En este sentido, como será especificado más adelante, a la hora de programar el conocimiento desde esta administración de los problemas, necesidades o gustos culturales de las comunidades en los barrios es difícil. Dentro de esa estructura organizativa habría que añadir a su vez a los Directores, presentes en cada Centro, y al personal administrativo asociado al mismo, generalmente uno o dos trabajadores.

De esta jerarquía se deduce una ausencia fundamental: la de los trabajadores productores de cultura y/o la de los habitantes que presumiblemente participan en el Centro. Sin embargo, producto del modelo organizativo de contratación de servicios a empresas externas estos dos actores se encuentran excluidos de la organización. Los primeros serán trabajadores subcontratados, los segundos simples asistentes donde la participación se reduce a la asistencia.

Estaríamos por tanto hablando de que las necesidades más directas que los ciudadanos han podido transmitir al empleado público más cercano (el Director del centro) deriva al interior de una estructura burocrática por la cual se confía en que esas demandas puedan ser o no consideradas a la hora de la contratación desde la Unidad de la Junta de Distrito de la empresa privada que ofertará las actividades. El proceso de licitación, pese a poder gozar de las garantías de ser un concurso público a través del cual una serie de empresas entran en libre competencia de cara a acceder a ser suministradores de actividades en los Centros por el contrario no se asemeja a una estructura democrática comunitaria, participativa, abierta y en ningún caso horizontal. Este tipo de empresas antes de la aprobación de la Cláusula Social y aun con ella presente, ofertan un abanico de actividades al coste más bajo y competitivo posible ante la Junta de Distrito de cara a obtener la adjudicación del contrato. Sin embargo, las malas condiciones laborales para los trabajadores de la cultura así como la ausencia de un criterio realmente emanado de la población local acerca de que actividades quieren disponer en los Centros ubicados en sus barrios convierten al sistema en un espacio de tiranía de las empresas privadas. Empresas cada vez más grandes y que copan las actividades de distritos enteros tras un claro proceso de proletarización de los creadores de las numerosas pequeñas empresas de animación sociocultural que proliferaron en la década de los noventa. Este hecho deriva en un modelo donde explotación laboral y falta de democracia se dan la mano al tararse de un proceso de toma de decisiones regido por criterios económicos y no participativos.

Si tomamos en cuenta los mecanismos de participación reconocidos por este sistema organizativo hasta 2015, la Carta de Servicios de Actividades Socioculturales de los Distritos de 2011 actualizada en 2015 incluye (Ayuntamiento de Madrid, 2015): El Sistema de Sugerencias y Reclamaciones; Ruegos y preguntas en las sesiones plenarias del Distrito correspondiente; Propositiones en los Plenos de los Distritos y en el Pleno del Ayuntamiento; El Consejo Director de la Ciudad, los Consejos Sectoriales y los Consejos Territoriales; Las peticiones, iniciativas, audiencias públicas y consultas; Los foros temáticos, paneles ciudadanos y sondeos de opinión. Es decir, una serie de instrumentos, que tradicionalmente no han funcionado o no han permitido la participación real. En todos los casos, menos en el del último punto, las propuestas deben realizarse por escrito, lo cual deriva en un modelo en el que la participación se reduce a un trámite burocrático el cual no tiene necesariamente por qué ser tenido en cuenta. En ninguno de los casos son vinculantes las demandas y se llega a casos extremos en la poca practicidad de la forma de demanda, como el de las sesiones plenarias en las cuales debían de ser entregadas por escrito las preguntas o sugerencias al menos 15 días antes.

En este espacio habría que marcar el cambio producido tras las últimas elecciones y el trabajo en la creación de los Foros Locales, a instaurar al inicio de 2016. Como órganos colegiados de información y de participación ciudadana presencial a nivel local tendrían "capacidad para la adopción de acuerdos acerca de la acción municipal en los Distritos" (Junta de Gobierno de la Ciudad, 2016). Esta nueva figura de participación en la política local fortalece un gobierno local más cercano y especialmente resulta un paso a destacar de cara al modelo de organización de los centros la posibilidad de constitución de mesas y grupos de trabajo vinculados a los Foros Locales que desarrollen sesiones de manera paralela y no solapada a ser posteriormente incluidas sus propuestas y decisiones dentro de los Foros. De esta manera mesas y grupos de trabajo de cultura podrán ser creados en los diferentes distritos, lo cual añadiría un nuevo cauce de participación activa por parte de los miembros de la comunidad local en tomar decisiones acerca de su vida cultural no existente con anterioridad. Así mismo, la toma de decisiones preferentemente por consenso añade un factor novedoso a lo democrático del proceso. Sin embargo, debe tenerse en consideración que estos Foros y las posibles mesas o grupos que surjan de los mismos y que se dediquen a cultural se dedicarán a la misma a nivel de distrito y no de barrio o Centro concreto. Por una parte, esto tiene la fortaleza de aplicarse al mismo nivel al que se hacen en la actualidad las contrataciones de las actividades en los Centros, es decir a nivel de Junta de Distrito. Pero por otra parte se seguiría adoleciendo de lo excesivamente grande que es ese ámbito de actuación y la posible falta de representatividad al tratarse de distritos con una población que generalmente supera los 100.000 habitantes. Es decir, los acuerdos tomados por los mismos pueden ser o no representativos, pero en todo caso serán generalistas y no se estaría dando la voz ni la gestión directa que ciertos sectores podrían esperar para los Centros y a quien ellos se

asocie, espacios que por sí mismos seguirían estando desposeídos de poder de decisión.

Finalmente citar el programa de ¡Madrid Activa!, que añade una figura paralela a la organización de estos Centros. No obstante, este programa será abordado en el apartado de actividades por finalmente no interferir directamente en la estructura que ha sido anteriormente descrita. En conclusión podría considerarse que el principal problema en el modelo organizativo de estos centros es la inexistencia de mecanismos reales para que la comunidad en la que se inserta un Centro pueda decidir acerca de lo que en él se desarrolla, entendiendo que los mecanismos existentes son poco directos o excesivamente burocráticos. Un diagnóstico ya realizado hacia 2012 durante la investigación y encuentros organizados para la realización del PECAM, finalmente no publicado ni puesto en práctica. En el último de sus borradores, en lo referido a los Centros, se incluían ya como propuestas para el debate en base al análisis realizado la participación ciudadana. Con ello ya se refería a las herramientas que permitan la participación en los modelos institucionales y la necesidad de ponerse en contacto con asociaciones ya existentes así como otros colectivos y redes para que "el ciudadano contribuya y, por tanto, se haga corresponsal de su entorno más inmediato, como es el barrio, a través de su potencialidad cultural" (Álvarez Basso, pp.318-319).

Junto a estas propuestas no hay que dejar de considerar el signo político bajo el que se desarrolló el proceso y que en el PECAM se proponía la apertura a modelos de financiación privada, trabajo en equipo o enfatizaba en la participación del Ayuntamiento en tales modelos de flexibilización del modelo de gestión. Pero estas son consideraciones que, pese a poder diferir con el actual diagnóstico en relación a fines o medios, arrojan luz sobre la presencia recurrente de este tipo de críticas al modelo organizativo, tanto dentro como fuera del Ayuntamiento de Madrid. En este contexto la mayoría de los representantes vecinales entrevistados durante el estudio se han mostrado no solo favorables al cambio, considerándolo en general una oportunidad para el barrio, sino también una cuestión que está pendiente de abordar y la cual en los Distritos genera expectativas y esperanzas.

5.2. Legalidad

La legalidad en relación a los Centros es uno de los puntos clave a la hora de su diagnóstico y determina una de las más urgentes necesidades de cambio. En líneas generales, la actividad de los Centros está regulada por la Carta de Servicios de Actividades Socioculturales de los Distritos, aprobada el 17 de marzo de 2011 y revisada por última vez el 15 de abril de 2015. Esencialmente el documento regula el proceso de contratación de las empresas candidatas a ofrecer los programas de actividades en el distrito. Esta forma de contratación, como fue ilustrado en el ciclo de vida de los centros, sería producto de la revisión del modelo de mercantilización de los centros y sus actividades iniciado con la Instrucción del 30 de enero de 1997, con la cual se permitía hacer uso de los Centros por parte de empresas privadas o trabajadores autónomos para el desarrollo de actividades a través de contratos públicos. En ese momento estos pagaban una tasa para hacer uso del espacio y un

porcentaje del beneficio era destinado a las arcas municipales. Este modelo fue ratificado y profundizado con el BOE del 4 de julio de 2002 nº5502 por el cual se pasó a un sistema de concurso público para acceder a la explotación de los centros.

Volviendo a la Carta de 2011, puede considerarse esta forma de contratación como centralizadora y anti democrática llega arrastrarse hasta la actualidad pese a la inclusión de la denominada cláusula social con la Instrucción del 2016. Pese a tener en cuenta a partir de ese momento en las contrataciones públicas el número de trabajadores y la estabilidad de los puestos de trabajo en las empresas candidatas, así como criterios de igualdad, accesibilidad y seguridad laboral, el modelo de contratación en términos generales sigue siendo el mismo. Por este motivo las contrataciones inevitablemente seguirán siendo concedidas a grandes empresas puesto que una empresa local o pequeña seguirá sin tener las condiciones necesarias para gestionar tal abanico de actividades, así como pese a que esta pueda estar conformada por miembros de la comunidad local implicaría aceptar malas condiciones laborales por parte de sus trabajadores si desean competir con las grandes empresas del sector.

Por otra parte, en el marco de la legalidad, también se despliega todo un abanico normativo especialmente burocrático y desconocido no solo por usuarios sino por algunos de los propios trabajadores públicos de los Centros y su entorno. Así, los centros se ven adscritos a legislación referida a los derechos del consumidor, Artículo 51 de la Constitución, de protección de datos personales, Ley 87/2001 del 13 de julio y Ley 15/1999 del 15 de diciembre, sobre recaudación de tasas, Real Decreto 2/2004 del 5 de marzo, sobre la capitalidad y el régimen especial de Madrid, Ley 22/2006 del 4 de julio, sobre el régimen legal de la administración y los procesos administrativos comunes, sobre el acceso electrónico a los servicios públicos, Ley 11/2007 del 22 de junio, sobre las provisiones legales de los gobiernos locales, Decreto Real 781/186 del 18 de abril, y sobre la regulación de las bases del gobierno local, Ley 7/1985 del 2 de abril. De manera pragmática los centros se ven afectados por una larga lista de leyes y sin embargo no existe una ley que los defina por sí mismos, sino únicamente en lo referido a la contratación de actividades socioculturales por las Juntas de Distrito.

La problemática a enfrentar pasa por tanto también por lo legal, la cuestión esencial en torno a la gestión de los Centros es la legislación con tintes políticos liberales en torno a la contratación de empresas en los mismos. La organización, contratación y propuesta de actividades el propio modelo de externalización de servicios se contraponen a la noción de participación en sí misma. En este sentido, pese a la inclusión de novedades como la Cláusula Social se ha percibido la necesidad del cambio entre representantes vecinales y organizaciones comunitarias o locales que explicitan o no la necesidad o inexistencia de mecanismos de participación.

5.3. Economía

Los problemas en el diagnóstico de los mecanismos de financiación y gestión económica referidos a los Centros surgen principalmente en torno a la falta de autofinanciamiento y la dificultad de programar desde los propios Centros por no tener asignaciones propias. Así mismo, estas circunstancias se unen a la mala retribución y dificultades de los trabajadores de la cultura.

En primer lugar, es necesario destacar el hecho de que no exista una asignación directa a los Centros para la contratación de actividades, así como no tienen la posibilidad de auto-programar si no es acudiendo a cláusulas de excepcionalidad. La falta de mecanismos de autofinanciamiento ha generado una dependencia extrema del presupuesto destinado por la Junta a la contratación de actividades a empresas de manera que los Centros quedan como simples contenedores de esta modalidad de explotación económica de la cultura. De esta manera no sólo no son espacios que puedan generar un beneficio a ser re-invertido en sí mismos, sino que de manera paralela al gasto que suponen las actividades implican todos los demás gastos derivados de tratarse de una infraestructura inmueble de titularidad municipal tales como limpieza y mantenimiento. Pero, manteniendo estos gastos aparte y centrándose en la cuestión de los recursos empleados en actividades culturales la principal problemática surgiría por ser una empresa externa la que está haciendo uso de esos recursos en base a una licitación que le permite la explotación de varios Centros en el distrito. Aquí, la falta de autonomía en la programación se une a la falta de autonomía económica.

Este último punto es un problema arrastrado desde años atrás. Así en la reunión sectorial de los responsables de cultura de los Distritos realizada en septiembre de 2012 como parte del proceso de redacción del PECAM, la Directora General de Planeamiento y Evaluación cultural afirmó así mismo un problema persistente y reconocido de nuevo en los Laboratorios celebrados en Medialab en 2016, como existe una problemática común en cuanto a la gobernanza de los Centros ya que en ese momento se estaban solicitando ya desde los distritos que las compañías de teatro pudieran "ir a taquilla" (Área de Gobierno de las Artes, 2012, p.9). En este sentido se puede enlazar la problemática con las condiciones de trabajo de muchos productores de cultura tales como bandas musicales, compañías teatrales, animadores o monitores de talleres y cursos. Desde 2002 con la llegada del modelo de concurso para la adjudicación de los servicios de actividades socioculturales, una de las principales vías para que las empresas resultasen ganadoras de esos concursos es la disminución de salarios de los trabajadores que finalmente laboran en los Centros como intérpretes o monitores. Es posible encontrar contratos por horas y de una baja remuneración que, difícilmente favorece la profesionalización del sector, a la vez que por el propio modelo se imposibilita también el desarrollo de los aficionados que pudieran desear auto-gestionar sus propias actividades.

De esta manera, la falta de autonomía en los Centros y su dependencia de los presupuestos que les otorgan desde los Distritos es una de las principales fallas del modelo actual, así como la dinámica

laboral generada en torno a ellos donde no se da espacio a lo amateur a la vez que se genera un contexto de explotación laboral para los profesionales. De este punto se derivaría a un extenso debate en torno a la profesionalización o no de la cultura, así como del desencuentro que generan las aspiraciones profesionales con las de los aficionados. Finalmente la ausencia de mecanismos de auto-financiación y la excesiva burocracia se presentan como evidentes trabas añadidas.

5.4. Actividades

El PECAM afirmaba que las actividades realizadas en los Centros “persiguen, entre otros, los objetivos de fomento de ocio y tiempo libre, difusión cultural, formación permanente no reglada, contacto social, creación de redes en el distrito y hacer accesibles económicamente un amplio número de actividades” (Alvarez Basso, p.314). Por otra parte en la Carta de Servicios de Actividades Socioculturales de los Distritos se especifica como existen una serie de equipamientos “desde los que se presta una amplia y variada oferta de actividades y servicios que da respuesta a las demandas y necesidades de ocio y cultura de los barrios, atendiendo a la gran diversidad social y cultural de cada uno de ellos.” algo que según el mismo texto se describe como acción cultural descentralizada y que “forma parte de la estrategia de gobierno para una ciudad cohesionada facilitando el acceso a la cultura con instalaciones próximas de calidad y con programas de actividades.” (Ayuntamiento de Madrid, 2015). Las actividades en los Centros quedan así definidas en primer lugar bajo términos mercantiles como oferta en relación a una demanda, de manera adecuada para el modelo liberal de explotación privada de esas actividades socioculturales. También introduce las cuestiones de la calidad en los mismos términos, y privilegiando el trabajo de esas empresas en consecuencia frente a lo *amateur*, así como se habla de facilitar el acceso a la cultura de manera que en ningún caso el usuario puede ser el productor de la misma.

Las implicaciones de la definición de las actividades de esta manera derivan en que las mismas puedan entenderse únicamente de manera unidireccional donde el usuario de los Centros es un individuo pasivo que consume una cultura que le es ajena. Con ella principalmente los textos se refieren a cursos, talleres, visitas culturales, jornadas, seminarios, conferencias, espectáculos, artes escénicas, exposiciones y certámenes. En ningún caso se deja pie a que esas actividades puedan ser puestas en entredicho o que individuos o colectivos puedan participar en su organización⁹. De esta manera, en una revisión de las actividades ofertadas por los Centros (Palacios, 2015) fue posible reconocer un perfil de actividades recurrente, que en todo caso se ha visto renovado por las actividades incluidas en la programación a través del programa iMadrid Activa!. Priman actuaciones y eventos, seguida de proyecciones y

9 Únicamente se contempla la posibilidad de cesión de espacios en los Centros a asociaciones, algo que en barrios como Orcasitas ha derivado en que ciertos colectivos oferten sus propias actividades, pero las mismas no son parte de la programación oficial del Centro o Ayuntamiento lo que difiere por tanto en esencia con el componente aquí estudiado.

finalmente conferencias o debates entre las actividades puntuales, con mayor presencia de actividades infantiles en lo referido a lo teatral. De las actividades organizadas con una continuidad se ubican los cursos y talleres dedicados a lenguas, danza, gimnasia, música y otros cursos de formación general en cultura. Este abanico de actividades ha venido derivado del anterior modelo de explotación de los Centros, marcado por la Animación Sociocultural, y en general toma al usuario como un consumidor de actividades (generalmente de pago, bien por inscripción en los cursos o por venta de entradas a los eventos). Como se señalará en el apartado referido a los usuarios, este tipo de actividades, ofertadas por las empresas privadas adjudicatarias de los contratos para la oferta de actividades socioculturales en el Distrito, han llevado a generar una audiencia recurrente en los Centros y su pluralidad puede verse comprometida. De tal modo se ha detectado en entrevista a representantes vecinales durante el estudio el rechazo a que si no hay un cambio en el contenido de la programación de las actividades de estos Centros no tendría sentido la apertura de más de ellos o el incremento de la inversión en los mismos. Por el contrario, en el estudio previo citado (Palacios, 2015) se visibilizó la similitud del número y tipo de actividades en lo referido a los talleres y cursos, encontrándose la diferencia de público y contenido especialmente en lo referido a los eventos de fin de semana. De tal circunstancia se deduce que existe de una intención a ciertos intereses de los miembros de la comunidad que no es atendida en base a los propios criterios de rentabilidad que supone el actual abanico de actividades¹⁰.

Por otra parte, es necesario mencionar como el abanico de actividades organizadas en los Centros como se ha mencionado se ha visto enriquecido por el mencionado programa ¡Madrid Activa!, reformulado en 2015. Este programa supuso la apertura de una convocatoria en diciembre de 2015 de cara a crear un catálogo de actividades del cual disponer para ser programadas en los Distritos. A través de este programa posibilitó la selección de productores culturales tanto profesionales como no profesionales en base a los criterios propios de la actual dirección política del Ayuntamiento tales como la diversidad, el propio valor artístico y el interés social. El programa se vio desbordado con 4.400 propuestas, de las cuales 1.930 conformaron parte del catálogo 2016. De esta circunstancia se ha dejado ver una problemática añadida en torno a la cuestión del financiamiento, estudiada en el apartado anterior, y a la de las propias actividades: la imposibilidad de programar en los propios centros e imposibilidad de actuar en los centros bajo un

10 En entrevista con la dirección de un Centro de Distrito se reconoció este aspecto, considerando que en ocasiones se ha intentado programación más novedosa, pero ante la falta de asistentes se ha retornado a las actividades más demandadas en términos de consumo. Esta circunstancia fue corroborada producto de materiales auxiliares utilizados para la gestión del programa ¡Madrid Activa! por el cual se informaba desde los Distritos de las actividades más demandadas, reiterándose tal demanda en torno al teatro, los musicales y otros espectáculos infantiles.

modelo sencillo de gestión por el cual se puedan percibir beneficios de la propia actuación.

Por otra parte, se reconoce la ausencia de un plan o protocolo para la atención a los intereses particulares en cuanto actividades en los Centros de cada distrito, más allá del propio criterio de rentabilidad de la empresa adjudicataria. Se habla en este caso una programación general para cada distrito de manera que solo existe la asistencia posible como consumidor sin existir la posibilidad de comunicar preferencias, si no es por la vía burocrática mencionada en el apartado de organización, así como no existen mecanismos de medición de los intereses particulares en cultura de los habitantes del distrito. Por tanto, puede considerarse en conclusión que las principales problemáticas en este aspecto son la definición primera de las actividades en términos mercantiles como una oferta a ser consumida a la vez que esta circunstancia degrada otras posibles formas de producción como ausentes de calidad confrontándolas con lo profesional. Así se encuentra ya no solo la ausencia de actividades propias, sino que al mismo tiempo las que son ofertadas son ajenas a todo mecanismo de evaluación por parte de la comunidad local y no atienden a sus intereses en ningún caso. Son solo suposiciones de los encargados de los distritos atendiendo a criterios de rentabilidad y asistencia.

5. Conclusión

En síntesis, a nivel de organización se ha detectado la necesidad de que los ciudadanos hagan cultura a través de su propia gestión, en un formato de democracia directa. La propuesta sería por tanto la de la socialización de estas infraestructuras culturales, de manera que sean las comunidades las que los gestionen, las que organicen la vida cultural de sus barrios. Una cuestión que pasa necesariamente por una revisión de la noción de participación.

Participación, en este caso en cultura, queda en el contexto madrileño relacionada con la idea de la simple asistencia sin embargo una participación activa es la clave. En este sentido habría que tener en cuenta como si esa participación es definida como asistencia, únicamente como audiencia pasiva, el fomento a la misma ante la "no-participación" no ocultaría sino una crisis de legitimidad de manifestaciones culturales a las que las comunidades locales no asisten. Estas no son necesariamente las que la comunidad local desearía y argumentar el desconocimiento en un recurrente esfuerzo de las instituciones en tener una "ciudadanía culta", choca con el imperativo democrático de que esas manifestaciones que no son de interés general estén siendo pagadas con los impuestos de todos (Stevenson, Balling & Kann-Rasmussen, 2015, pp.11-13) y que en consecuencia no se destinen recursos a la creatividad popular o comunitaria. Por el contrario, si esa participación se definiese según los parámetros de la UNESCO (en lugar de ignorarlos casi sistemáticamente) acerca de cómo medir la misma (es decir, como una participación activa de las comunidades como productores y directores y no como simples asistentes o consumidores), la definición de estos Centros cambiaría (UNESCO, 2012) sustancialmente.

A nivel de legalidad debe quedar re-formulado el marco regulador de los centros si de verdad se busca la participación comunitaria. Así la socialización de estos centros implicaría un cambio en la organización, nuevos mecanismos de financiación y auto-financiación, haciendo especial hincapié en la resolución de los posibles conflictos. A nivel económico introducir fórmulas de auto-financiación resultaría clave, tanto permitir a los conjuntos locales de actores y músicos "ir a taquilla" sin trabas burocráticas. En el mismo sentido se requiere de la posibilidad de generar eventos que permitan la generación de ingresos a gestionar por la propia comisión que lo gobierne a modo de bolsa para el desarrollo de actividades, así como la posibilidad de establecer otro tipo de mecanismos de auto-financiación tales como cafeterías al interior de los Centros o puntos de venta de artículos culturales de producción local. A nivel de actividades el cambio sustancial se producirá a la hora de que se introduzcan en los programas actividades gestionadas desde la propia comunidad y el punto clave será la transición de actividades actualmente organizadas en los Centros por las empresas privadas a la organización comunitaria. Hablaríamos entonces de un verdadero proceso de toma de posesión de los medios de producción culturales.

Como conclusión es necesario señalar que muchas de las conclusiones y diagnósticos que se incluyen en la presente investigación también fueron expuestos por los ciudadanos que participaron en el 4º Laboratorio de Cultura cuya primera (y única) sesión se celebró a finales de 2016 en Medialab-Prado. Allí se planteó por la anterior dirección del Área de Cultura la posibilidad de proponer medidas de manera tras realizar un diagnóstico colectivo de los centros: las ansias de que estos se abrieran al público, de que los ciudadanos mismos gestionasen y propusiesen las actividades, de que pudieran autofinanciarse... estuvieron presentes bajo un clima de entusiasmo. Este proceso fue defenestrado por la alcaldesa Manuela Carmena, cuya actual propuesta al acaparar las funciones de cultura es la simple contratación de nuevos directores para los centros. No obstante, durante la elaboración de la presente investigación se pudieron constatar las ansias de sectores clave de la población madrileña de participar activamente en la vida cultural de sus comunidades. Para ello veían en estos centros la esperanza, la infraestructura necesaria para dar cumplimiento a sus expectativas. Debatir sobre su futuro es por tanto un deber ciudadano, pensar en su socialización para la participación comunitaria es, en consecuencia, un deber democrático.

Bibliografía

- ÁLVAREZ BASSO, C., 2012. *Hacia el Plan Estratégico de Cultura de Madrid 2012-2015. Avance de documentos para un debate*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- ÁREA DE GOBIERNO DE LAS ARTES, 2012. ACTA No 4 Reunión sectorial con los responsables de cultura de los 21 Distritos BORRADOR. 27/09/2012. Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2015. *Carta de Servicios de Actividades Socioculturales (Fecha de aprobación: 17 de marzo de 2011. Fecha de la última evaluación: 15 de abril de 2015)*. Madrid.

- AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2016. *La cultura de Madrid a debate. Jornadas de reflexión* [en línea]. Obtenido de Hacia el PECAM. Disponible en: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Cultura-y-Ocio/Cultura/Hacia-el-Plan-Estrategico-de-Cultura-del-Ayuntamiento-de-Madrid-2012-2015-%28PECAM%29?vgnextfmt=default&vgnextoid=cef1fbff20758310VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel>
- CASA DEL BARRIO, 2015. *Sobre Nosotros* [en línea]. Obtenido de <http://casadelbarriocarabanchel.es/sobre-nosotros/> (Consultado Julio 2017).
- DRAGICEVIC SESIC, M., & DRAGOJEVIC, S., 2005. Arts management in turbulent times. Amsterdam: Boekmanstudies / European Cultural Foundation.
- DRAGOJEVIC, S., 2007. How to create participative (urban) cultural policy. En Pascual i Ruiz, J. & Dragojević, S. *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Policy Development for European Cities*. Amsterdam: European Cultural Foundation.
- E.S.L.A. Eko., 2012.. *E.S.L.A. El Eko*. Disponible en: <http://eslaeko.net>. (Consultado Julio 2017).
- EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Cultural access and participation*. Brussels: European Commission Directorate-General for Education and Culture.
- JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD, 2016. *Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid* [en línea]. Madrid. Disponible en: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2016/07Julio/28Jueves/Notasprensa/Foros%20locales/ficheros/Reclamento%20FOROS%20LOCALES%20.pdf>
- MAYER, C., 2016. *Un modelo de cultura para Madrid*. Madrid: Diario del Ayuntamiento.
- MORATA GARCÍA, M.J., 2009. De la animación sociocultural al desarrollo comunitario: Su incidencia en el ocio [Tesis]. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- NACIONES UNIDAS, 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París.
- PALACIOS GONZÁLEZ, D., 2015. *From democratization of culture to cultural democracy: Comparing different types of community sociocultural centres in Madrid [Master thesis]*. Belgrade: Univerzitet umetnosti u Beogradu - Centre for Interdisciplinary Studies; Université Lumière Lyon 2 - Institut de la Communication.
- PALACIOS GONZÁLEZ, D., 2017. Las Casas de la Cultura en Madrid: estado actual de un problema histórico para la comunidad local. *Santiago Revista de la Universidad de Oriente*, 142, pp. 246-258.
- STEVENSON, D.; BALLING, G. & KANN-RASMUSSEN, N., 2015. Cultural participation in Europe: shared problem or shared problematisation?. *International Journal of Cultural Policy* [en línea] pp. 1-18. DOI: 10.1080/10286632.2015.1043290
- UNESCO, 2012. *Measuring cultural participation: UNESCO Framework for Cultural Statistics Handbook*. Paris: UNESCO Institute for Statistics.
- VARBANOVA, L., 2013. *Strategic Management in the Arts*. New York: Routledge.
- VISNIC, E., 2008. *A bottom-up approach to cultural policy-making. Independent culture and new collaborative practices in Croatia*. Amsterdam / Bucharest / Zagreb: Policies for culture.