

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA
SOCIAL

LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA :
NUEVAS FORMAS DE RELACIÓN ENTRE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIUDADANÍA. EL
CASO DE LA CIUDAD DE VALENCIA Y SU ÁREA
METROPOLITANA

ELENA GADEA MONTESINOS

UNIVERSITAT DE VALENCIA
Servei de Publicacions
2007

Aquesta Tesi Doctoral va ser presentada a València el dia 15 de Desembre de 2005 davant un tribunal format per:

- D. Manuel García Ferrando
- D. Rafael Castelló Cogollos
- D. Luis Enrique Alonso Benito
- D. Benjamín Tejerina Montaña
- D. Joan Font i Fabregas

Va ser dirigida per:
D. Antonio Ariño Villarroya

©Copyright: Servei de Publicacions
Elena Gadea Montesinos

Depòsit legal:
I.S.B.N.:978-84-370-6819-0
Edita: Universitat de València
Servei de Publicacions
C/ Artes Gráficas, 13 bajo
46010 València
Spain
Telèfon: 963864115

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS
DEPARTAMENT DE SOCIOLOGIA I ANTROPOLOGIA SOCIAL



LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Nuevas formas de relación entre
la Administración pública y la ciudadanía.
El caso de la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana

TESIS DOCTORAL
ELENA GADEA MONTESINOS
DIRIGIDA POR:
ANTONIO ARIÑO VILLARROYA
VALENCIA, 2005

Cuando alguien ha tenido la suerte de poder dedicar cuatro años a investigar el tema que desea, la tesis acaba involucrando no sólo su trabajo, sino muchas otras facetas de su vida. Por ello, son muchas las personas que me han acompañado durante todo este tiempo y a las que tengo mucho que agradecer:

A mis padres, porque sin su esfuerzo hoy yo no estaría aquí

A Bruno, por respetar siempre mis decisiones y apoyarme en todo lo que hago

A Antonio, por su ejemplo y su confianza en mí

A Carmen, Ester, Jesús y Raquel, mis amigos de la facultad, por convertir en un placer la tarea de aprender

A mis amigos de toda la vida, por los baños de realidad

A Fátima y a María, que están ahí desde el principio, cuando no había nadie

A los supervivientes del changarro: a Pedro, por las citas eruditas y esos *conceptos críticos* tan reveladores; a Vero, por su pasión contagiosa por la Sociología, por prestarme a su familia... y por las quesadillas de chicharrón de su madre; a Paz, por conjugar la ilusión con el equilibrio en este grupo de *illusio-nados*

A Gil-Manuel, que siempre tiene la risa fácil y un momento para hablar con los amigos

A M^a José, por su manera peculiar de ver las cosas y por su valentía

A Amparo, Paco y Sagrario, por soportar con buena cara mi incapacidad para cualquier tipo de trámite

A los compañeros del departamento, con los que comparto rancho y conversación en esa mesa que parece el camarote de los Hermanos Marx

Lo difícil, en Sociología, es llegar a pensar de modo completamente extrañado, desconcertado, cosas que se había creído comprender desde siempre.

Pierre Bourdieu (2000: 161)

Nos hemos acostumbrado tanto a la idea de democracia liberal, que en la actualidad tendemos a no apreciar que ésta se compone de dos elementos. La democracia requiere de cierta igualdad básica entre los ciudadanos a la hora de disfrutar de una capacidad real de ejercer influencia sobre los resultados políticos. El liberalismo necesita de oportunidades libres, diversas y amplias para ejercer influencia sobre estos resultados.

Colin Crouch (2004:31).

El camino que profundiza la democracia es el camino que descubre lo político que hay debajo de todas las prácticas. El mayor enemigo de la democracia es la despolitización.

Jesús Ibáñez (1997: 79)

ÍNDICE

Introducción	1
Objeto y objetivos	4
Sumario.....	8
Capítulo 1. La Participación Ciudadana como fenómeno emergente	11
1.1. Transformaciones en la esfera política.....	14
1.1.1. La crisis de la democracia representativa.....	14
1.1.2. La crisis del Estado de Bienestar.....	23
1.1.3. Cambios en el modelo de Estado-nación	34
1.2. La nueva relación de los ciudadanos con la política	40
1.2.1. Los ciudadanos en la esfera política: entre la desafección y el compromiso	40
1.2.2. La creciente corporatización de la esfera política.....	48
Capítulo 2. La Participación Ciudadana en la práctica política: la Reforma del Estado	53
2.1. Reformas administrativas: eficacia y orientación al ciudadano-cliente.....	56
2.2. Reformas políticas: la democratización de las instituciones públicas.....	62
2.2.1. Desarrollo normativo de la participación ciudadana en el Estado español	63
2.3. La participación ciudadana en el ámbito local. El caso del Estado español.....	68
2.3.1. Políticas de participación ciudadana	68
2.3.2. Mecanismos y experiencias de participación ciudadana	70
Capítulo 3. La Participación Ciudadana como objeto de estudio: entre prácticas y discursos.....	81
3.1. La participación ciudadana como acción.....	83
3.1.1. La participación ciudadana entre lo político y lo social.....	84
3.1.2. La participación ciudadana como acción política	91
3.1.2. La participación ciudadana como acción institucionalizada.....	92
3.2. Los discursos normativos sobre la participación ciudadana	102
3.2.1. La ciudadanía activa	103
3.2.2. La sociedad civil como espacio privado para intervenir en lo público ..	107
3.2.3. Lo público no estatal.....	109
3.2.4. Política democrática y democracia participativa	113

Capítulo 4. Diseño de la investigación	117
4.1. La formulación del problema	120
4.2. Las decisiones muestrales	124
4.3. La obtención de datos.....	127
4.3.1. La estrategia metodológica y las técnicas de obtención de datos.....	127
4.3.2. El trabajo de campo	130
4.4. El análisis y la presentación de los resultados	140
Capítulo 5. Políticas Municipales de Participación Ciudadana en la ciudad De Valencia y su Área Metropolitana	145
5.1. La ciudad de Valencia y su Área Metropolitana	148
5.2. Políticas de participación ciudadana en la ciudad de Valencia y su Área Metropolitana	153
5.2.1. Estructura político-administrativa	153
5.2.2. Desarrollo normativo.....	158
5.2.3. Experiencias participativas	161
5.3. Discursos de los actores políticos sobre la participación ciudadana	171
5.3.1. Actores de la participación ciudadana	174
5.3.2. Niveles de participación ciudadana	177
5.3.3. Cuestiones de la participación ciudadana	180
5.3.4. Valores: importancia de la participación ciudadana.....	183
5.3.5. Institucionalización de la participación ciudadana	185
Capítulo 6. Las Mesas de solidaridad de Valencia	187
6.1. Orígenes del proyecto	189
6.2. La lógica normativa: los valores de la participación	193
6.3. La lógica reguladora: el diseño organizativo	200
6.4. Los actores	205
6.5. Los ámbitos y niveles de la acción participativa.....	215
6.6. Las cuestiones	228
Capítulo 7. El Plan Estratégico de Catarroja	241
7.1. Orígenes del Proyecto	243
7.2. La lógica normativa: los valores de la participación	250
7.3. La lógica reguladora: el diseño organizativo	255
7.4. Los actores	258
7.5. Los ámbitos y niveles de la acción participativa.....	266
7.6. Las cuestiones	273
7.7. El rechazo de lo político	276

Capítulo 8. Tendencias generales de la Participación Ciudadana y profundización democrática	279
8.1. La iniciativa pública en la creación de mecanismos de participación ciudadana	283
8.1.1. La dependencia e inestabilidad de los mecanismos participativos.....	284
8.1.2. Los mecanismos de participación ciudadana como espacios de la administración	285
8.2. El privilegio de la participación asociativa	286
8.2.1. La imagen idealizada de las organizaciones ciudadanas	290
8.2.2. La representación de las asociaciones	293
8.3. La existencia de sesgos participativos.....	295
8.4. La capacidad de control como privilegio de la administración	298
8.5. El privilegio de las cuestiones tecnicizadas sobre los asuntos politizados	300
8.6. La primacía de los niveles informativos y consultivos sobre la toma de decisiones	302
8.6.1. La información	303
8.6.2 La consulta	303
8.6.3. Las reticencias frente a la toma de decisiones	305
8.7. El privilegio de los valores instrumentales.....	307
Capítulo 9. Reflexiones finales: las promesas incumplidas de la participación	309
Bibliografía	315

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Tabla 1. Número de entrevistas realizadas en las Mesas de Solidaridad	131
Tabla 2. Entidades entrevistadas según Mesas de Solidaridad	133
Tabla 3. Número de entrevistas realizadas en las CPC	134
Tabla 4. Número de entrevistas realizadas en el Plan Estratégico	138
Tabla 5. Número de entrevistas realizadas en la investigación	139
Tabla 6. Evolución de la población del Área Metropolitana de Valencia, 1960-2004	150
Tabla 7. Población del Área Metropolitana de Valencia (AMV)	151
Tabla 8. Datos básicos de los municipios del Área Metropolitana de Valencia, 2001....	152
Tabla 9. Municipios con Concejalía de Participación Ciudadana por Comarcas	153
Tabla 10. Municipios con CPC según año de creación	155
Tabla 11. Entidades según campo de acción y año	211
Tabla 12. Entidades según campo de acción	212
Tabla 13. Distribución porcentual de las entidades por campo de acción y Mesa	213
Tabla 14. Entidades de Servicios Sociales por subsector	214
Tabla 15. Proyectos totales y conjuntos por años.....	230
Tabla 16. Proyectos totales y conjuntos por Mesas de Solidaridad.....	230
Tabla 17. Número de proyectos por sector de intervención.....	237
Tabla 18. Distribución del número de proyectos por sector de población y Mesa	237
Tabla 19. Dotación presupuestaria por sector de población y año	238
Tabla 20. Proyectos por finalidad.....	239
Tabla 21. Distribución del presupuesto por finalidad de los proyectos	239
Cuadro 1. Tipología de Instrumentos de Participación Ciudadana	72
Cuadro 2. Dimensiones y tipos de Participación Política.....	89
Cuadro 3. Dimensiones de la participación ciudadana	92
Cuadro 4. Niveles de Acción Participativa.....	97
Cuadro 5. Fundamentos de la Participación Ciudadana	98
Cuadro 6. Reformulación de los conceptos de la democracia liberal a partir de las propuestas de democracia participativa.....	103
Cuadro 7. Dimensiones del análisis de la Participación Ciudadana.....	121
Cuadro 8. Contextos y unidades de observación	126
Cuadro 9. Guión de las entrevistas a los Directores de los CMSS	132

Cuadro 10. Cuestionario a concejales y técnicos de Participación Ciudadana	135
Cuadro 11. Guión de la entrevista realizada al técnico municipal del Plan Estratégico	138
Cuadro 12. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas a los concejales y técnicos de Participación Ciudadana	142
Cuadro 13. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas de las Mesas de Solidaridad.....	143
Cuadro 14. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas del Plan Estratégico	144
Cuadro 15. Municipios del Área Metropolitana	149
Cuadro 16. Municipios del Área Metropolitana con CCP.....	155
Cuadro 17. Municipios con CPC en el Área Metropolitana de Valencia, según año de creación	156
Cuadro 18. Áreas con las que comparte concejalía la participación ciudadana.....	157
Cuadro 19. Municipios con normativa de participación ciudadana	158
Cuadro 20. Mecanismos y equipamientos de información	162
Cuadro 21. Mecanismos de consulta	164
Cuadro 22. Consejos sectoriales	165
Cuadro 23. Agendas 21 Locales y Planes Estratégicos	166
Cuadro 24. Mecanismos de participación ciudadana.....	168
Cuadro 25. Dimensión activa y dimensión identitaria de la participación ciudadana ...	171
Cuadro 26. Clasificación de las entidades voluntarias en campos y subcampos.....	212
Cuadro 27. Atribución de funciones en las Mesas de Solidaridad	215
Cuadro 28. Modelo Europeo para la Excelencia en la Gestión (EFQM)	247
Cuadro 29. Organización del Plan Estratégico de Catarroja	255
Cuadro 30. Fases del Plan Estratégico	267
Cuadro 31. Dimensiones del análisis e hipótesis de trabajo	281
Cuadro 32. Tipología de actores participativos.....	286
Mapa 1. Área Metropolitana de Valencia	148
Mapa 2. Municipios del Área Metropolitana de Valencia con CPC	154
Mapa 3. División territorial de la ciudad de Valencia en Centros Municipales de Servicios Sociales.....	190

INTRODUCCIÓN

Toda tesis comienza mucho antes de empezar y concluye mucho después de terminar; a veces, incluso, es sólo el comienzo de una buena amistad con temas que nos acompañarán, creciendo, durante mucho tiempo. El inicio suele ser una inquietud, una pregunta, una sensación de no acabar de comprender, que sólo con el tiempo va tomando cuerpo como objeto de estudio.

En mi caso, el origen de la tesis puede rastrearse en diversas investigaciones sobre asociacionismo en las que participé mientras estudiaba Sociología, y que me permitieron acercarme al mundo de las entidades voluntarias y a la labor que realizan en la construcción de lo social. Algunas de estas entidades tenían, además, una clara vocación política: problematizaban cuestiones que hasta entonces parecían suscitar un amplio consenso, como las organizaciones ecologistas con la idea de progreso; convertían en públicos asuntos que se consideraban privados, como el movimiento feminista con la condición de mujer; recuperaban lo *obsoleto*, lo *viejo*, para el presente y el futuro, como las asociaciones de patrimonio; ensayaban nuevas formas de combatir la pobreza y la desigualdad, como las organizaciones de acción social; constituían, en definitiva, auténticos actores políticos, pero actores que al fin y al cabo no tenían poder para decidir, porque éste quedaba en manos de los políticos profesionales, de los representantes electos.

¿Existía alguna forma de que estas entidades pudieran participar en la toma de decisiones políticas? Sí que existía y, de hecho, ya se habían puesto en marcha experiencias que permitían a las organizaciones de la sociedad civil intervenir en la gestión de los asuntos públicos.

En el origen de la tesis había, por tanto, un interés claro por estudiar un determinado tipo de fenómenos. Ponerles nombre no resultó una tarea sencilla y, de hecho, al principio se barajaron diversos adjetivos para calificar el tipo de participación que pretendíamos analizar: política, social, cívica, ciudadana... La decisión final de utilizar el concepto de participación ciudadana obedece, en gran medida, al intento de adaptarse a la literatura especializada.

OBJETO Y OBJETIVOS

Una primera aproximación a los estudios sobre participación ciudadana muestra un concepto más vinculado a la práctica política que a la ciencia social. En efecto, este término aparece frecuentemente en las propuestas para profundizar en la democracia, mejorar la gestión pública o fomentar una cultura política democrática, incluso constituye ya un tema obligado en los programas electorales de los partidos políticos.

Sin embargo, resulta difícil encontrar referencias a este concepto en la Sociología o en la Ciencia política, al menos hasta fechas recientes. Esto no significa que las ciencias sociales no se hayan ocupado del tipo de fenómenos que se engloban bajo el título de participación ciudadana, sino que han utilizado otro vocabulario para referirse a ellos. Podríamos decir, por tanto, que nos encontramos ante un concepto de reciente utilización en la ciencia social, pero con una larga tradición en el debate académico. De la mano de conceptos como participación política, nuevas formas de democracia, ciudadanía, sociedad civil o capital social, la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha sido un eje central de las discusiones en torno a la relación entre Estado y sociedad.

Sólo en las últimas décadas la ciencia social ha empezado a utilizar el concepto de participación ciudadana, y lo ha hecho para referirse al modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales, a través de mecanismos reconocidos institucionalmente. Éste es, precisamente, el concepto de participación empleado en esta tesis.

La participación ciudadana es definida, en primer lugar, como una acción, un conjunto de actividades que los individuos llevan a cabo para intervenir en la gestión de los asuntos públicos. Entender la participación como un modo de intervención supone subrayar la práctica participativa y, más concretamente, formas emergentes de acción para intervenir en lo político, deudoras y diferentes a un mismo tiempo de los modos tradicionales de participación social y política.

Deudoras porque se sustentan, en parte, sobre formas de asociación y lógicas de funcionamiento propias de la sociedad civil y del sistema político; diferentes en tanto que las reconfigura de un modo cualitativamente distinto, creando así un particular espacio de prácticas.

Este énfasis en la acción no puede implicar, sin embargo, obviar la componente discursiva del fenómeno participativo, y las representaciones que sobre él producen y reproducen los actores sociales. Los debates en torno a la participación se han convertido en un tema central para la Filosofía y la Teoría Política. Bajo diferentes calificativos, y con diferencias sustanciales entre ellas, encontramos diversas propuestas que apuntan hacia una profundización en la democracia en el sentido de ampliar las oportunidades de participación de la ciudadanía: nuevas formas de democracia (Held), democracia fuerte (Barber), democracia deliberativa (Habermas, Fishkin), pluralismo democrático radical (Laclau y Mouffe), democracia asociativa (Hirts), etc. Todas estas propuestas implican un proceso de redefinición de las representaciones sobre la política democrática, la ciudadanía, la sociedad y la participación, arraigadas en la tradición democrática liberal.

Pero los discursos sobre la participación ciudadana no son patrimonio de los expertos, también son una potestad de los profanos; ni son la única construcción de significado que los actores pueden elaborar. Los discursos especializados conviven, y no siempre de manera armónica, con los discursos cotidianos sobre la acción participativa.

Además de configurar un espacio de prácticas y de discursos, la participación ciudadana constituye un fenómeno emergente, más que una realidad arraigada en la práctica política. En las últimas décadas, el debate sobre el papel de los individuos y los grupos sociales en la construcción de lo público se ha visto intensificado y ampliado a nuevas cuestiones. En este debate, el concepto de participación se ha utilizado para referirse a un conjunto de procesos y discursos relativamente novedosos, que adquieren visibilidad e importancia a raíz de las transformaciones sociales, políticas y culturales que han venido desarrollándose en las sociedades de modernidad avanzada y que afectan, de manera especial, al espacio político y al modo en que los ciudadanos se implican en él.

En relación con la esfera política, estos cambios ponen en cuestión el modelo de Estado en tres de sus dimensiones: como sistema democrático representativo, como Estado de Bienestar y como Estado nación. Estas transformaciones han generado, en el seno de las democracias actuales, importantes problemas que afectan a sus capacidades de representación, gobernabilidad y legitimidad.

Las democracias actuales parecen enfrentar una crisis de representación, en la que las élites políticas se distancian de unos ciudadanos insatisfechos con las formas de representación canalizadas por los partidos políticos. Los ciudadanos desconfían cada vez más de la política institucional y esto se traduce, generalmente, en un aumento de la desafección y la apatía política y, en menor medida, en una demanda de participación activa en las decisiones políticas.

La gobernabilidad también se ha convertido en una cuestión conflictiva. Los estados han ido ampliando de manera progresiva sus ámbitos de intervención en la vida social, especialmente de la mano del Estado de Bienestar. Esta mayor intervención, unida al incremento y diversificación de las demandas de la ciudadanía, hace que los aparatos estatales sean cada vez menos capaces de dar respuesta a necesidades y conflictos emergentes, menos capaces de gestionar la cosa pública, en definitiva, de gobernar. A esto se une, por último, un problema de legitimidad que se expresa de manera aparentemente paradójica: mientras crece el consenso básico sobre las virtudes de la democracia y su superioridad frente a otros sistemas de gobierno, crece también el disenso sobre la eficacia de los procedimientos y mecanismos establecidos para la representación de intereses y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La participación ciudadana se plantea, tanto en la teoría como en la práctica política, como un modo de resolver o paliar tales problemas, como un medio para ampliar la democracia, mejorar la gestión pública o dotar de legitimidad a los mecanismos de la democracia representativa. Así, en las últimas décadas, la mayor parte de gobiernos democráticos han comenzado a llevar adelante procesos de reforma que tratan de otorgar un mayor protagonismo y participación de los ciudadanos en la gestión de lo público; reformas de tipo administrativo, que persiguen aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión pública, y reformas políticas, dirigidas a democratizar la labor de las instituciones públicas, favoreciendo la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones que les afectan.

Fenómeno emergente, políticas de Reforma del Estado, espacio de prácticas y de discursos, constituyen cuatro miradas básicas para abordar la participación ciudadana como el hecho complejo que es. Las dos primeras permiten contextualizar el fenómeno en el marco de las transformaciones de la política y del Estado en las sociedades de modernidad avanzada. Las dos últimas aportan los elementos clave para conceptualizar la participación ciudadana y elaborar un modelo de análisis que permita aproximarse al modo en que ésta se manifiesta en la sociedad.

De estas cuatro miradas, la tesis privilegia una de ellas para elaborar un concepto operativo de participación ciudadana, aquella que la define como un espacio de prácticas. Estas prácticas tienen, además, la característica de desarrollarse en mecanismos institucionalizados, esto es, organizados por un sistema de reglas que regulan cierto tipo de acciones y relaciones sociales, dando respuesta, al menos, a las siguientes cuestiones: quién, qué, cómo y por qué. La respuesta a estas cuestiones constituye las dimensiones básicas para el análisis de la participación: los actores que realizan la acción participativa, los modos de acción o actividades en que se concreta la participación, el ámbito de actuación o nivel de producción de lo político sobre el que se ejerce, y los fundamentos o valores que orientan y dan significado a la acción.

Tomando como base este concepto operativo, la tesis se plantea un objetivo doble. En primer lugar, aproximarse a las formas de organización de la participación ciudadana en diversos mecanismos institucionalizados, para intentar establecer cuáles son las tendencias generales del fenómeno participativo. En segundo, tratar de comprender en qué medida el modo en que se está institucionalizando la participación ciudadana contribuye a una mayor democratización de los procesos de elaboración de políticas públicas.

Para cumplir estos objetivos, la tesis analiza diversas experiencias de participación ciudadana en un espacio geográfico determinado: los municipios que conforman el Área Metropolitana de la ciudad de Valencia. El análisis empírico se realiza en dos niveles. El primero dirige su mirada al conjunto del Área Metropolitana, para examinar el grado de desarrollo de las políticas municipales de participación ciudadana.

Así, se estudia la creación de concejalías de participación ciudadana, la existencia de normativas, los mecanismos puestos en marcha y, por último, el discurso de los políticos y técnicos locales sobre la participación. El segundo análisis se centra en dos experiencias de participación: las Mesas de Solidaridad de Valencia y el Plan Estratégico de Catarroja. De esta manera, la investigación trata de complementar los datos de un mapa descriptivo con los que ofrece el análisis de casos.

SUMARIO

Los dos primeros capítulos de la tesis pretenden ofrecer una caracterización del contexto en el que surge el concepto de participación ciudadana y del modo en que se ha desarrollado en la práctica política. Así, el capítulo 1 se centra en diversos procesos que, desde mediados del siglo XX, están transformando la esfera política y la manera en que los ciudadanos se relacionan con ella. La exposición toma como punto de partida el análisis del modelo de Estado y se plantea que éste enfrenta un intenso proceso de cambio, o de crisis como apuntan diversos autores, que afecta a tres de sus dimensiones: la democracia liberal representativa (modelo político), el Estado de Bienestar (modelo de intervención social) y el Estado nación (modelo territorial).

Los cambios en estas tres dimensiones han transformado el modo en que los ciudadanos se relacionan con la política. Así, en un contexto marcado por la crisis del modelo de representación política propio de la democracia de partidos, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, la transformación de los esquemas de intermediación política del Estado de Bienestar o la ampliación de los espacios de decisión, la concepción de la política se transforma y, con ella, el modo en que los ciudadanos se implican en los asuntos públicos. En el análisis de los fenómenos que se estudian en el capítulo 1 predominan los diagnósticos de crisis: de la democracia, del Estado de Bienestar, del Estado nación, de la participación de los ciudadanos, de la confianza política en las instituciones... En estos diagnósticos, la participación ciudadana parece constituir la solución más eficaz para *salvar* al Estado, el mejor remedio para curar los males de nuestras democracias.

En esta línea, desde principios de los años ochenta del siglo XX, muchos gobiernos democráticos han emprendido diversas reformas que tratan de favorecer la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Estas reformas se estudian en el capítulo 2, que trata de ofrecer una panorámica general del modo en que la participación ciudadana se ha concretado en la práctica política.

Después de examinar algunos de los elementos básicos que permiten contextualizar el fenómeno participativo, el capítulo 3 se dedica a concretar el concepto de participación ciudadana utilizado en esta tesis. En primer lugar, se define la participación como una acción que posee tres características: ocupa un espacio intermedio entre la participación política y la social, es política por su intencionalidad y se desarrolla a través de mecanismos y procesos institucionalizados. En segundo lugar, se analizan los discursos normativos sobre la participación ciudadana, prestando especial atención a las propuestas de la Filosofía Política para profundizar en la democracia, lograr la implicación activa de los ciudadanos y convertir la sociedad civil en un espacio desde el que influir y participar en lo político.

Una vez establecidos el contexto y el concepto de la participación ciudadana, los cuatro capítulos siguientes se centran en la investigación empírica realizada en la tesis. El capítulo 4 desarrolla los aspectos metodológicos del estudio, haciendo referencia a la formulación del objeto de estudio, los objetivos propuestos, las hipótesis de la investigación, el trabajo de campo realizado y el análisis de los datos obtenidos.

El capítulo 5 analiza el desarrollo de las políticas de participación ciudadana en los municipios que componen el Área Metropolitana de Valencia, para ello se estudian cuatro dimensiones: la estructura organizativa (existencia de concejalías de participación ciudadana, recursos de los que disponen, competencias asignadas...), el desarrollo normativo (existencia de reglamentos de participación ciudadana, contenidos de estos reglamentos...), las experiencias participativas desarrolladas y, por último, el discurso de los políticos y técnicos municipales respecto de diversos aspectos de la participación.

Los capítulos 6 y 7 examinan dos experiencias de participación ciudadana: las Mesas de Solidaridad de Valencia y el Plan Estratégico de Catarroja. En cada una de ellas se utiliza el mismo esquema de análisis: los orígenes de la experiencia; la lógica normativa, es decir, los valores de la participación; la lógica reguladora o diseño organizativo; los actores implicados en la experiencia; los ámbitos y niveles de la acción participativa; y las cuestiones políticas que constituyen el objeto de la participación.

El capítulo 8 sintetiza los resultados obtenidos en la investigación. A partir de las dimensiones del concepto de participación y de las hipótesis planteadas en la investigación, se establecen un conjunto de tendencias generales que permiten caracterizar el modo en que se está institucionalizando el fenómeno participativo, así como algunos de los límites que éste impone a la capacidad de los mecanismos de participación ciudadana para profundizar en la democracia. Por último, el capítulo 9 trata de reflexionar sobre las promesas incumplidas de la participación, vinculando los resultados del análisis empírico con los fenómenos analizados en los capítulos 1 y 2.

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FENÓMENO EMERGENTE

La participación ciudadana, como se apuntaba en la introducción, constituye un fenómeno emergente, relacionado con procesos relativamente novedosos que adquieren importancia a partir de los cambios sociales, políticos y culturales que, desde la segunda mitad del siglo XX, enfrentan las sociedades de la modernidad avanzada. Estos cambios, que atraviesan todas las esferas de la vida social, han reconfigurado el ámbito de la política institucional, poniendo en cuestión el modelo de Estado como gobierno democrático, como sistema de intervención social y como modelo territorial.

En este sentido, son muchos los autores que plantean que el Estado se encuentra en una situación de crisis o, cuando menos, de fuerte reestructuración. Crisis de la democracia que atañe de manera especial a las instituciones y mecanismos de representación, pero que afecta también en la legitimidad y la gobernabilidad de los sistemas políticos. Crisis del Estado de bienestar keynesiano, que cuestiona el modelo de intervención estatal en la sociedad y acaba con su monopolio en la provisión de bienes y servicios públicos, creando con ello nuevas oportunidades de participación ciudadana, pero también riesgos de mayor desigualdad y exclusión social. Crisis, por último, del modelo territorial de Estado en una sociedad cada vez más globalizada, donde la política ha dejado de ser patrimonio exclusivo de los gobiernos nacionales para convertirse en una arena donde confluyen múltiples entidades de carácter supranacional y subestatal, generando así nuevos espacios para la participación ciudadana, pero también procesos de toma de decisiones que se realizan al margen de las normas democráticas.

Los cambios en estas tres dimensiones han transformado la manera en que los ciudadanos conciben y se relacionan con la política. Éstos se involucran cada vez menos en los modos de participación convencional, pero al mismo tiempo, surgen nuevas formas de implicación política vinculadas a los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias. Desde finales de los años setenta, las organizaciones de la sociedad civil han adquirido tal relevancia que las instituciones políticas se han visto impulsadas a reconocerlas como interlocutoras legítimas de las demandas ciudadanas, modificando con ello el modelo de intermediación de intereses propio del Estado de Bienestar.

1.1. TRANSFORMACIONES EN LA ESFERA POLÍTICA

1.1.1. La crisis de la democracia representativa

La crisis de la democracia se ha convertido en un lugar común, tanto en la literatura especializada como en el discurso profano, aunque el consenso en torno a su existencia no signifique un acuerdo en el modo de caracterizar el fenómeno, ni en las prescripciones para hacerle frente. En lo que sí parecen coincidir la mayoría de autores es en la identificación del objeto de esta crisis.

Lo que estaría en crisis en la democracia es su dimensión formal, es decir, el conjunto de reglas que establecen su funcionamiento y, de manera especial, aquéllas que se refieren a las instituciones representativas y a sus actores hegemónicos, los partidos políticos.

Si se acepta este diagnóstico, es necesario reconocer que no se trata de un fenómeno enteramente nuevo. Como ha señalado B. Manin (1998), ya en el tránsito del parlamentarismo a la democracia de partidos, las reflexiones en torno a la existencia de una crisis de representación constituyeron uno de los elementos centrales del debate político.

En el parlamentarismo¹, el fundamento de la representación venía dado por la confianza personal entre el diputado y sus votantes, que se basaba en el hecho de que los representantes procedían “de la misma comunidad social, definida geográficamente o en términos de intereses más generales” que los representados.

Los parlamentarios eran notables, “individuos que inspiraban la confianza de su electorado como resultado de su red de conexiones locales, su importancia social o la deferencia que provocaban” y no por su vinculación a organizaciones políticas (Manin, 1998:248).

1 Manin propone tres modelos generales para explicar las formas que el modelo representativo de democracia ha adoptado históricamente: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia. Para el autor, “la democracia representativa ha experimentado una serie de transformaciones, resultado del devenir histórico, que han afectado elementos fundamentales de la misma y la manera en que se ha producido la representación política. En ese proceso, sin embargo, determinadas características definitorias de la misma se han mantenido: la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (1998: 237-238). Estos cuatro elementos sirven a Manin para elaborar su tipología.

No eran considerados como portavoces de sus electores y, en ese sentido, no estaban sujetos a éstos por un mandato imperativo. Los diputados, por tanto, tenían libertad para votar de acuerdo con sus propios criterios, elaborados a partir de la discusión política, lo que convertía al parlamento en el espacio de deliberación por excelencia, de conformación de la voluntad mediante el intercambio de argumentos.

Este modelo pudo mantenerse mientras el sufragio tuvo un carácter censitario, de manera que la participación política estaba restringida a un sector reducido y relativamente homogéneo de los ciudadanos, las clases propietarias, pero con la ampliación de los derechos políticos y el auge de los partidos de masas se produjo un cambio fundamental en la naturaleza de la representación.

El parlamentarismo es sustituido por la democracia de partidos, en la que el voto de los electores ya no se dirige a candidatos individuales, a los que se conoce personalmente, sino a miembros de un determinado partido político.

En este nuevo escenario, en el que los partidos de masas prometían acabar con el "elitismo que había caracterizado al parlamentarismo" y garantizar la participación de las clases trabajadoras "a través de sus propios hombres, trabajadores corrientes" (Manin, 1998:253), la representación pasa a sustentarse en la identificación de los ciudadanos con aquel partido que defiende sus intereses sociales y económicos. El diputado ya no es un hombre de confianza, que vota según su propio criterio, sino que ahora debe someterse a la disciplina del partido.

El representante está, por tanto, sujeto a una doble relación: de un lado, mantiene su independencia relativa frente a los votantes; de otro, está sujeto al partido por una especie de mandato imperativo. El parlamento pierde así su carácter de espacio de deliberación y contraste de opiniones, ya que los diputados no votan en función de criterios personales formados a partir del debate político, sino sobre la base de las decisiones tomadas en el interior de los partidos.

El paso del parlamentarismo a la democracia de partidos fue interpretado, a finales del siglo XIX, como una crisis de representación. Dos razones, al menos, parecían justificar este diagnóstico. La primera de ellas aludía a las características de los representantes.

En la democracia de partidos, “en vez de ser extraídos entre las élites de las personas ricas y con talento, los representantes parecían estar integrados principalmente por ciudadanos corrientes, que habían llegado a las cúpulas de los partidos por su militancia y devoción a la causa” (Manin, 1998:239). La segunda se refería al mandato imperativo. Mientras que en el parlamentarismo éste estaba prohibido, con el nuevo modelo los representantes pierden su autonomía personal, ya que deben someterse a las directrices del partido.

La crisis de representación vuelve a ser, desde principios de los años setenta del siglo pasado, un tema recurrente en el debate político. Para Manin, sin embargo, “más que a una crisis de representación estamos asistiendo a la de una forma concreta de representación” (1998:242). La crisis actual, que se manifiesta sobre todo en un creciente distanciamiento entre representantes y electores, supone, para este autor, el paso de la democracia de partidos a la democracia de audiencia.

En este nuevo modelo se produce una creciente personalización del poder, de manera que los electores, a la hora de decidir su voto, parecen tener más en cuenta la figura del líder del partido que su programa político. Entre los votantes se observa un declive en los niveles de identificación partidista, un crecimiento de los votantes indecisos y una disminución en la participación política, lo que hace que, según Manin, el electorado aparezca “como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político” (1998:273). Los programas políticos, elemento central de la confrontación electoral en la democracia de partidos, adoptan ahora un carácter difuso, lo que refuerza la autonomía de los representantes frente a los intereses de sus votantes. Al igual que en el modelo anterior, tampoco en la democracia de audiencia los parlamentos se constituyen en foros de discusión política, ya que la disciplina de partido, lejos de desaparecer, ha sido sustituida por la disciplina del líder.

El cambio de modelo responde, para Manin, a dos causas. En primer lugar, el desarrollo de los medios de comunicación, que ha posibilitado que los líderes políticos puedan comunicarse directamente con sus votantes, sin necesidad de depender de las estructuras del partido.

En segundo, la ampliación de las funciones estatales y la complejidad social, que aumentan la independencia de los representantes ya que, en este contexto, las promesas electorales son menos detalladas, más ambiguas.

Como Manin, muchos autores sostienen que la actual crisis obedece a una serie de transformaciones sociales y culturales que ponen en cuestión el modelo de democracia de partidos. Desde esta perspectiva, se argumenta que tras la II Guerra Mundial, las sociedades industriales avanzadas enfrentan un intenso proceso de modernización que ha transformado sus estructuras básicas —demográficas, económicas, políticas y culturales—, y que ha generado una mayor heterogeneidad y complejidad social. Esto se traduce, en el ámbito político, en la emergencia de nuevas demandas y valores, que hacen perder a los *cleavages* tradicionales (Rokkan) su centralidad como ejes de articulación del conflicto social y político.

Las cuestiones ligadas al bienestar material y la seguridad física siguen siendo relevantes en el discurso político, pero comparten ahora la agenda con demandas de carácter posmaterialista. Según R. Inglehart (1998), se habría producido un desplazamiento en las prioridades valorativas de las sociedades occidentales, desde un interés casi exclusivo en el bienestar material y la seguridad personal hacia la preocupación por la calidad de vida y la autorrealización. En el ámbito político, “el giro hacia los valores posmodernos ha ocasionado un giro en la agenda política de todas las sociedades industriales avanzadas, que se aleja del énfasis en el crecimiento económico a cualquier precio y se acerca a una preocupación cada vez mayor por sus costes medioambientales. También ha provocado un cambio en las divisiones políticas basadas en el conflicto social de clases para basarse ahora en cuestiones culturales y en la preocupación por asuntos concernientes a la calidad de vida” (Inglehart, 1998:314). En este contexto, los partidos políticos, que surgen como partidos de clase con una fuerte vinculación a sus bases y altamente ideologizados, se muestran cada vez menos capaces de articular y canalizar esas nuevas demandas.

Los partidos políticos de masas, en su intento de adaptarse a los cambios, se han transformado en partidos *profesionales-electorales*, partidos *catch all* (Kirchheimer), menos vinculados a sus bases y más desideologizados.

Este proceso ha conducido a un alejamiento entre los ciudadanos y las élites políticas, y a un aumento de la desconfianza de los primeros respecto de los mecanismos tradicionales de representación política.

La crisis de confianza en los partidos se ha visto ampliada por la irrupción en la esfera política de nuevos actores que, según C. Offe (1996), acentúan las contradicciones inherentes a un modelo que trata de conciliar el capitalismo económico con la democracia. Para el sociólogo alemán, la compatibilidad entre economía de mercado y democracia ha sido posible en virtud de la existencia de dos estructuras de mediación: los partidos políticos de masas y el sistema de competencia entre ellos, de un lado, y el modelo keynesiano de Estado de bienestar, de otro.

Las primeras han contribuido a la compatibilidad entre capitalismo y democracia en tanto que “factor de contención y limitación del alcance de los objetivos y de las luchas políticas”, de manera que la “estructura del poder político” no ponga en cuestión la “estructura del poder socioeconómico” (Offe, 1996:65). Este papel mediador ha sido posible gracias a tres características de los partidos políticos de masas y de su concurrencia al sistema político en régimen de competencia. En primer lugar, la necesidad de maximizar el número de votos y establecer alianzas con otros partidos ha contribuido a una “pérdida del radicalismo en la ideología del partido”. En segundo, el modelo de organización burocrática de los partidos ha generado una “desactivación de los miembros de base”. Por último, “la creciente heterogeneidad estructural y cultural” de los electores que apoyan al partido sitúa a éstos en la “lógica de diversificación del producto”, en el sentido de que trata de interesar “a una multitud con reivindicaciones y preocupaciones diferentes” (Offe, 1996:64-5).

Esta capacidad de mediación se encuentra, sin embargo, enfrentada a límites derivados de la irrupción en el escenario político de otras prácticas y modos de participación y representación política, en especial, aquellas vinculadas al surgimiento de los nuevos movimientos sociales, “que tienden a dejar de lado, restringir y subvertir el sistema de partidos y su práctica política, junto con su potencial de reconciliación” entre capitalismo y democracia (Offe, 1996:67).

Los planteamientos expuestos hasta ahora tratan de explicar la actual crisis de representación por las transformaciones sociales y culturales que se han producido, de manera acelerada, durante la segunda mitad del siglo XX. Aún reconociendo que estos cambios han introducido modificaciones importantes en el contexto en el que deben operar las instituciones representativas, no podemos explicar su crisis aludiendo únicamente a ellos. Es necesario volver la mirada al interior del espacio político, ya que la crisis de representación, y la transformación de los partidos políticos, también responde al modo en que éste se estructura.

Como señala Bourdieu, “nos equivocáramos al subestimar la autonomía y la eficacia específica de todo lo que acontece en el campo político y al reducir la historia propiamente política a una especie de manifestación epifenomenal de fuerzas económicas y sociales, de la cual los actores políticos serían en cierta forma las marionetas” (2001:79).

Para este autor, el alejamiento entre ciudadanos y políticos es una consecuencia del funcionamiento del sistema político como campo y, en particular, de los intereses que en él se generan. En el político, como en todo campo, su estructura se configura por la desigual distribución de un capital, convertido en objeto de las luchas en él se producen. Esa distribución desigual define las diferentes posiciones constitutivas del campo y, en primer lugar, la que se establece entre quienes poseen el capital, o el poder de administrarlo, y quienes no lo poseen. En el campo político, al igual que en el religioso o el científico, esta primera distinción establece “una brecha entre profesionales y profanos” (2001: 11). Los profesionales se arrogan el monopolio de la manipulación legítima de los bienes políticos; mientras que los profanos, los ciudadanos, se ven desposeídos de su capacidad para actuar como agentes competentes, convirtiéndose en meros espectadores de lo que sucede en el sistema político.

La separación entre políticos profesionales y ciudadanos se ve acentuada por otro de los elementos constitutivos del campo: el interés. Todo campo genera una *illusio*, un interés que comparten todos los actores y que reconoce, tanto la importancia de las luchas que se desarrollan en el campo, como la legitimidad de las lógicas que lo rigen.

Junto a este interés genérico, existen otros intereses específicos, vinculados a las posiciones que los actores ocupan en el campo y a las luchas de éstos por mejorar, o al menos mantener, dichas posiciones. Con relación al campo político, esto obliga a reconocer que los profesionales tienen intereses específicos que van más allá de su papel como representantes de los ciudadanos. Afirmar que hay un campo político implica, según Bourdieu, “recordar que la gente que en él se encuentra tiene que decir o hacer cosas que están determinadas, no por la relación directa con los votantes sino con los otros miembros del campo” (2001:14). Los ciudadanos, al percibir este juego de intereses particulares, “desarrollan el equivalente a una forma de anticlericalismo: sospechan que los hombres políticos obedecen a intereses ligados al microcosmo político mucho más que a los intereses de los votantes, de los ciudadanos” (2001: 33). Como indica Bourdieu, “la discordancia entre el ansia de sinceridad o las exigencias de desinterés inscritas en la delegación democrática de poderes y la realidad de las maniobras microscópicas, contribuye a reforzar un indiferentismo activo” e, incluso, “un sentimiento de escándalo que transforma el apoliticismo ordinario en hostilidad hacia la política y los que viven de ella (2001: 177).

El desarrollo de los medios de comunicación y la creciente espectacularización de la política (Balandier, 1994) han hecho más patentes, más perceptibles, esos juegos particulares que se desarrollan en el campo y han contribuido a agrandar la brecha entre profesionales y profanos.

Para Bourdieu, “el desencanto de lo político proviene casi automáticamente del doble movimiento del universo político”. De un lado, “los que están comprometidos en el juego político se encierran cada vez más en su juego a puerta cerrada”, optando por acciones que “lejos de tener como principio la convicción ética o la dedicación a una causa política, no son más que reacciones a las reacciones de los demás”; de otro, la televisión “abrió una ventana hacia el campo cerrado donde los políticos juegan su juego con el príncipe, con la ilusión de pasar desapercibidos” (2001: 178-179).

En este contexto de creciente separación entre políticos y ciudadanos, Bourdieu señala como uno de los desafíos más importantes para las democracias actuales “la lucha por las fronteras del campo político”, una lucha que conduzca a la ampliación de los actores legítimos y del propio concepto de lo político (2001:26).

Consecuencia de transformaciones sociales o del propio funcionamiento del campo, lo que ningún autor parece cuestionar es la existencia de una crisis de los partidos, crisis que se expresa en un creciente alejamiento entre los ciudadanos y las instituciones políticas, en el ensanchamiento de esa brecha entre profesionales y profanos, de la que nos hablaba Bourdieu. Pero la crisis relativa de las democracias contemporáneas no se manifiesta únicamente como crisis de representación; la gobernabilidad y la legitimidad también se han convertido en cuestiones conflictivas.

Los estados han ido ampliando de manera progresiva sus ámbitos de intervención en la vida social, especialmente de la mano del modelo de Estado de Bienestar. Esta mayor intervención, unida al incremento y diversificación de las demandas de la ciudadanía, hace que los estados sean cada vez menos capaces de dar respuesta a necesidades y conflictos emergentes. A la crisis de representación y de gobernabilidad se une, por último, una crisis de legitimidad aparentemente paradójica ya que, mientras crece el consenso básico sobre las virtudes de la democracia y su superioridad frente a otros sistemas de gobierno, crece también el disenso sobre la eficacia de los procedimientos y mecanismos establecidos para la representación de intereses y la respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Así, según se afirma, lo que está en crisis en la democracia no es su dimensión sustantiva, los principios éticos sobre los que se erige y que se encuentran profundamente arraigados, al menos como referente normativo, en la cultura política de las sociedades occidentales. Además, la democracia no habría triunfado sólo como referente ideal, sino que en el último tercio del siglo XX se asiste, como muestran Markoff (1999) y Huntington (1994), a una nueva ola de democratización, con la expansión real de los sistemas democráticos en diversos países del este de Asia, Latinoamérica y el sur y este de Europa.

Aunque es cierto que la democracia aparece hoy como el único sistema político legítimo en las sociedades actuales, y que su expansión es una realidad en muchos países, es necesario reconocer que también se ha producido un fuerte incremento de las desigualdades sociales que, cuando menos, confronta a los sistemas democráticos con sus límites para desarrollar la democracia en su dimensión sustantiva.

1.1.2. La crisis del Estado de Bienestar

Las tres décadas comprendidas entre el final de la II Guerra Mundial y la recesión económica de 1973 fueron el escenario de un conjunto de cambios sociales que configuraron un periodo particular de la evolución del sistema capitalista. Un periodo en el que el Estado, anteriormente limitado en sus funciones, pasa a ser concebido como la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas (Offe, 1990), en tanto que instrumento que permite conjugar capitalismo y democracia.

El modelo clásico de Estado de Bienestar

El paso del Estado liberal del siglo XIX al Estado de Bienestar es resultado de una serie de transformaciones, entre las que cabría destacar la destrucción de las redes de solidaridad preindustriales, el surgimiento de alternativas revolucionarias al sistema capitalista y el triunfo de las teorías keynesianas frente al *laissez faire*.

La consolidación de la economía de mercado trajo consigo la quiebra de las redes de seguridad existentes en el pasado, lo que unido a la ausencia de mecanismos de protección alternativos y al propio modo de producción capitalista, que aumenta la dependencia de los individuos de las decisiones de los agentes económicos, hace crecer la vulnerabilidad de los ciudadanos. Esta nueva situación generó, por una parte, mayores demandas de seguridad y protección social y, por otra, la aparición de instituciones sociales, como los sindicatos y movimientos ciudadanos liberales, que con el tiempo se convirtieron en protagonistas de la construcción del Estado de Bienestar (Muñoz de Bustillo, 2000:25). Junto a estos cambios, la extensión del sufragio universal supuso un incremento considerable del poder de los trabajadores en la esfera política y obligó a los gobiernos occidentales a tomar en cuenta sus reivindicaciones (Montagut, 1994). Además, el triunfo de la Revolución soviética en 1917 significó la aparición de un modelo económico y político alternativo al capitalismo y a la democracia liberal. Ambos factores llevaron a los gobiernos a incrementar sus actuaciones compensadoras para lograr una mayor lealtad de la clase trabajadora al sistema de mercado, y restar argumentos a las organizaciones que proponían sistemas alternativos de organización social (Muñoz de Bustillo, 2000:28).

La legislación social de Bismarck es un claro ejemplo de este proceso, en tanto que constituye un intento de contener las reivindicaciones socialistas mediante el desarrollo de medidas de protección a los trabajadores.

Por último, la Gran Depresión de los años treinta puso en cuestión el paradigma económico que defendía una intervención mínima del Estado. Para las tesis del *laissez faire*, la libre empresa, la mano invisible, la soberanía del consumidor y el mercado, considerado el distribuidor óptimo y eficaz de los recursos, se revelaban como los mecanismos más capaces de regular no sólo la economía, sino la sociedad en su conjunto. Si el mercado era capaz de autorregularse, e incluso de regular el resto de esferas sociales, la intervención del Estado en lo económico debía limitarse, única y exclusivamente, a aquellas actividades que el mercado no podía, o no quería, desarrollar.

Esta concepción del mercado, donde la búsqueda del interés individual generaba la consecución del bien común y donde los niveles de producción y empleo vendrían dados por el mercado de trabajo, entra parcialmente en crisis con la recesión económica de 1929. En este contexto, las tesis de Keynes ofrecen un modelo alternativo para interpretar el funcionamiento del mercado y proporcionan la justificación teórica para la intervención del gobierno en la economía. El análisis keynesiano provoca un cambio radical en la interpretación del papel del Estado. A las funciones mínimas del modelo liberal se añade, ahora, la de garantizar el pleno empleo mediante la generación directa de demanda efectiva por parte del sector público (Muñoz de Bustillo, 2000).

Las transformaciones descritas sientan las bases de un nuevo modelo de Estado, el Estado de Bienestar de postguerra, que podemos definir, siguiendo a R. Mishra (1993), como un sistema caracterizado por la intervención estatal en la economía para garantizar altos niveles de empleo, la provisión pública de servicios sociales universales y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida para los ciudadanos.

Tras la II Guerra Mundial, el Estado se convierte en un pilar clave para la reconstrucción europea, ejerciendo una considerable intervención sobre la vida social regida por el paradigma de los fallos del mercado, que presuponía que el mercado no era capaz de generar automáticamente una asignación óptima de los recursos, ni las condiciones de justicia redistributiva, ni la situación de pleno empleo (Alonso, 1999a).

En este contexto, la intervención estatal de corte keynesiano se concretará básicamente en tres ámbitos. En primer lugar, el Estado interviene en la economía para garantizar el crecimiento económico y el pleno empleo a través de políticas de generación de demanda efectiva, lo que produce una desmercantilización² de la vida social. El Estado ocupa determinados espacios de la sociedad, canalizando el gasto público en inversiones destinadas a crear infraestructuras y a producir bienes y servicios que no eran rentables para la economía privada. En segundo, el Estado actúa como mediador, como árbitro de las relaciones y los intereses de los actores sociales que protagonizan los conflictos centrales del capitalismo: los empresarios y los trabajadores.

La introducción de los grandes sindicatos en el pacto keynesiano favorece la regulación del conflicto social, y el sindicalismo de posguerra centra sus acciones en la negociación colectiva y en la consecución de unos derechos laborales universales. Por último, el Estado pone en marcha y gestiona un conjunto de políticas sociales de carácter universalista, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, mediante la creación de salarios indirectos y de servicios sanitarios, educativos y sociales públicos.

Como señala L. E. Alonso, las políticas keynesianas unidas al fordismo, que se convierte en el modelo hegemónico de industrialización y de organización social del trabajo, tuvieron como resultado un uso intensivo de la mano de obra en una situación de pleno empleo masculino y un aumento de los salarios, lo que condujo a una demanda creciente de productos homogéneos y estandarizados, de bienes producidos en masa.

2 La desmercantilización es uno de los elementos centrales en la tipología de regímenes del bienestar que G. Esping-Andersen desarrolla en *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1993). El concepto hace referencia al grado en que los Estados del bienestar garantizan a los individuos un conjunto de derechos sociales con independencia de su participación en el mercado.

Esta sociedad del bienestar, fordista y keynesiana, configuraba un modelo de crecimiento de los estratos intermedios y de integración de la clase obrera en la lógica del sistema. Una sociedad que, en el ámbito ideológico, se caracterizaba por lo que se ha dado en llamar el *consenso keynesiano*, esto es, la creencia, tanto desde posiciones progresistas como conservadoras, en la necesidad de reforzar la demanda y la participación del Estado, de conjugar la economía y la sociedad para que no hubiera un predominio del mercado (Alonso, 1999a)³.

La crisis del Estado de Bienestar de postguerra

El modelo de Estado de Bienestar de postguerra funcionó sin grandes dificultades durante treinta años, las *tres décadas gloriosas*, hasta que la crisis económica de 1973 puso en cuestión su capacidad para seguir generando el crecimiento económico del que, hasta entonces, habían gozado las sociedades avanzadas y que había permitido garantizar altos niveles de empleo y de seguridad social. La recesión de principios de los setenta plantea al modelo clásico de Estado de Bienestar limitaciones de tipo económico, político e ideológico. La crisis supone un estancamiento económico que resquebraja dos de los supuestos básicos del Estado de Bienestar keynesiano, esto es, el crecimiento sostenido y el pleno empleo (Cachón, 1996). El Estado empieza a tener dificultades para controlar la inflación, reducir el desempleo y compensar, mediante políticas económicas, los efectos que la crisis energética, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la creciente globalización económica, estaban teniendo sobre los mercados.

La disminución de los niveles de crecimiento —y, por tanto, de las expectativas de ganancia del capital—, redujo la inversión, lo que trajo como consecuencia una caída no sólo del empleo, sino también de los ingresos que el Estado recaudaba a través de los impuestos.

3 Durante los años de mayor crecimiento del Estado de Bienestar existe un amplio consenso político sobre su conveniencia. Como señala Mishra, “a pesar de que el Estado de Bienestar se vio envuelto en cierta controversia ideológica, tanto desde la extrema derecha como desde la extrema izquierda, no hay duda de que hasta principios de los setenta había un consenso significativo sobre el Estado de Bienestar en el sentido de ser deseable y posible como forma de organización social. El Estado de Bienestar parecía ofrecer una atractiva y efectiva vía intermedia entre el capitalismo liberal y el socialismo burocrático de Estado (1993:56).

Todo ello en un momento en que, por la propia crisis económica, aumentaban las demandas de cobertura social por parte de la población. Se produce así un desequilibrio entre los ingresos y los recursos necesarios para financiar el gasto del Estado, lo que conduce a un incremento del déficit público.

El Estado de Bienestar se verá sometido a una crisis fiscal, crisis que es interpretada de manera diferente por marxistas y neoliberales. Para los primeros, es fruto de la contradicción existente entre la función de acumulación y la función de legitimación del Estado capitalista. Según J. O'Connor, pese a que el Estado socializa cada vez más los costes sociales de la producción, el excedente sigue estando en manos del sector privado, lo que genera un desfase entre los gastos y los ingresos estatales, una crisis fiscal (1981:29-30). Para los segundos, la crisis obedece a la sobrecarga de expectativas hacia el Estado que desemboca en una situación de ingobernabilidad. En un contexto de pluralismo político y democracia competitiva, los partidos políticos provocan, a través de la oferta electoral, un incremento excesivo de demandas ciudadanas hacia las instituciones estatales, que se muestran incapaces de satisfacerlas adecuadamente.

Además de la crisis fiscal, el Estado de Bienestar debe enfrentar una crisis de legitimidad, al no disponer de los recursos suficientes para hacer frente a las exigencias del capital, que presiona a favor de una política económica que garantice la recuperación de su tasa de beneficios, y a las demandas ciudadanas, que reclaman una ampliación de los derechos sociales y económicos asumidos por el gobierno.

La pérdida de confianza en el Estado de Bienestar no responde únicamente a sus dificultades para conciliar las funciones de acumulación y legitimación, sino también a los efectos negativos que, según se afirma, la intervención estatal generaba en la sociedad. El *redescubrimiento de la pobreza*, durante la década de los sesenta, confrontará al pensamiento socialista con las limitaciones del Estado de Bienestar para compensar las desigualdades sociales.

De un lado, las políticas fiscales no habían logrado una redistribución vertical de la riqueza, sino, en todo caso, una redistribución horizontal dentro de una misma clase social; de otro, las políticas sociales universalistas acababan beneficiando, sobre todo, a las clases medias y no tanto a los sectores más desprotegidos, provocando lo que, desde R. K. Merton⁴, se ha dado en llamar el *efecto Mateo* (Mishra, 1992).

Para la corriente neoliberal, los efectos negativos de la intervención estatal son bien diferentes. La tendencia igualitarista de las sociedades de bienestar había minado la disciplina ética y laboral que el sistema capitalista necesita para su reproducción, generando individuos que, al tener sus necesidades cubiertas por el Estado, estaban desincentivados para el trabajo.

Los efectos de la recesión económica, unidos a la ruptura del consenso keynesiano, hacen que el modelo clásico de Estado de Bienestar entre en crisis. A partir de los años setenta, se produce una reorientación de las estrategias de intervención estatal en la economía y un recorte del gasto público en política social.

El neoliberalismo triunfa como política en algunos países, pero el suyo fue, ante todo, un triunfo ideológico. Sus diagnósticos sobre la crisis y sus prescripciones para hacerle frente se convirtieron en el pensamiento hegemónico en el debate sobre el futuro del Estado de Bienestar. Los neoliberales, como Hayek y Friedman, se centran en lo que consideran el origen de la crisis, esto es, el modo de intervención del Estado en la sociedad. Es esta intervención la que, al incrementar el gasto social, disminuye los recursos públicos necesarios para el fomento de la actividad productiva, la que reduce la inversión de los empresarios al ejercer una excesiva presión fiscal sobre el capital, la que está provocando la pérdida de la disciplina laboral y está desincentivando a los trabajadores para integrarse en el mercado.

⁴ Merton, en *La Sociología de la Ciencia* (1997), bautizó como el Efecto Mateo de la ciencia el hecho de que los científicos eminentes cosecharan, por contribuciones equivalentes, mayor reconocimiento que otros autores menos distinguidos.

Si el problema es el Estado, la solución pasa entonces por su limitación y, por ello, los neoliberales van a proponer una política de intervención mínima del sector público en materia social. La función del Estado deberá limitarse a facilitar las relaciones mercantiles, para lo que resulta necesario apoyar la producción privada, disponer de recursos fiscales suficientes para la reactivación del mercado y garantizar los beneficios del capital.

Las propuestas de los neoliberales se han traducido en políticas que, sin llegar al desmantelamiento del Estado de Bienestar que éstos deseaban, han provocado en él una profunda reestructuración. Durante los años setenta y ochenta se lleva a cabo la primera reestructuración del Estado de Bienestar, caracterizada por el desarrollo de políticas de contención del gasto social, la racionalización de estructuras y servicios, la extensión de sistemas privados y el fomento de ideologías individualistas.

La segunda reestructuración del Estado de Bienestar, en los años noventa, trae consigo la subordinación de éste a las presiones de la economía globalizada, la contención de las demandas sociales, la mayor privatización de las funciones estatales, el retroceso de la universalidad en las políticas sociales y una reconstrucción de los valores del mercado —responsabilidad individual, disciplina laboral, etc.—, que destaca la importancia del cliente frente al ciudadano de derechos sociales (Rodríguez Cabrero, 1993, 2004).

Estas políticas de reestructuración afectan, como se puede observar, a los elementos centrales del modelo clásico de Estado de Bienestar, es decir, la promoción del pleno empleo, la provisión pública de servicios sociales universales y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida para los ciudadanos.

De estos tres elementos, señala Mishra, el primero en ser abandonado fue el pleno empleo. Las políticas de fomento del empleo, de carácter nacional, se vieron fuertemente limitadas por la intensificación y extensión de la globalización económica y, de manera especial, por la nueva situación de internacionalización del mercado de trabajo.

Ante la crisis económica, el pleno empleo “fue el primer objetivo sacrificado en el altar del capitalismo” (Mishra, 1993:74). Y lo fue no sólo como práctica, sino también como creencia. El pacto keynesiano se basaba en la idea de que pleno empleo y protección social eran el precio que debía pagar el capital a cambio de la paz social. Sin embargo, desde el momento en que la crisis económica muestra que el desempleo masivo no provoca inestabilidad social, éste deja de ser políticamente peligroso para el capitalismo y pierde relevancia como objetivo social y político (Mishra, 1993:73).

Como señalan L. E. Alonso y F. Conde (1994), la intervención, tanto pública como privada, para restaurar la tasa de beneficios tras la crisis económica supuso el abandono definitivo de cualquier política de pleno empleo y, con ello, la contención de las demandas salariales, el desempleo masivo, la flexibilización y precarización del empleo y el desarrollo de políticas de oferta destinadas a destruir cualquier obstáculo que impidiera el funcionamiento del mercado, aun cuando produjese fallos de asignación y unas desigualdades sociales evidentes.

El sistema de prestaciones públicas universales, el segundo elemento del Estado de Bienestar, ha sido más difícil de cuestionar. Al tener como beneficiarios principales a las clases medias, el desmantelamiento de los servicios públicos tendría un coste electoral que pocos gobiernos están dispuestos a asumir. Pese a ello, se puede constatar en la mayor parte de países desarrollados una ralentización de los gastos sociales y un recorte de las estrategias de intervención social, que son cada vez menos universales y más particularistas, selectivas y, sobre todo, asistenciales, dirigidas a ciertos colectivos específicos y no a una ciudadanía en sentido amplio.

El tercer componente del Estado de Bienestar, el compromiso de mantener un nivel mínimo de calidad de vida, entendido como un derecho, implica toda una serie de medidas de lucha contra la pobreza para tratar de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad. Según Mishra (1993), este elemento ha sido, junto con el pleno empleo, uno de los más afectados por la reestructuración, hasta el punto de ser abandonado por los neoliberales, tanto en el ámbito programático como práctico.

Junto a los cambios en estos tres componentes, también se ha producido una quiebra del papel mediador del Estado en las relaciones entre trabajadores y empresarios. Las negociaciones tripartitas del pacto keynesiano entran en crisis y se abre un periodo de liberalización y desregularización laboral y económica. Unido a esto, se asiste a una pérdida de poder por parte de los sindicatos. La cultura laboral típica del fordismo ha ido fraccionándose y segmentándose en procesos biográficos y trayectorias laborales cada vez más individuales, de manera que los sindicatos afrontan serias dificultades para lograr el mantenimiento de los derechos laborales y la negociación colectiva, especialmente en un contexto en el que triunfa el discurso empresarialista y meritocrático (Alonso, 1998a).

La reestructuración del modelo clásico de Estado de Bienestar ha provocado que, frente a la desmercantilización que caracterizó al periodo fordista, se asista ahora a una primacía de políticas de intervención claramente remercantilizadoras y cada vez más acordes con el modelo liberal de Estado mínimo.

En palabras de Alonso, se percibe en la salida de la crisis una relegitimación del cálculo económico mercantil, como regulador apriorístico y universal de todos los ámbitos de acción de la realidad social, desde lo político público, a lo privado personal, pasando por lo social estatal (1999a:27).

El paradigma de los fallos del mercado, que había sido central en el periodo keynesiano, ha sido sustituido, dentro de las convenciones económicas dominantes, por el del castigo del mercado, de manera que todo aquello que no se adapte a los designios del mercado sobra en la sociedad o tiende a ser marginado (Alonso, 1998a:89).

Del monopolio estatal al pluralismo de bienestar

Las políticas de reestructuración del Estado de Bienestar han generado un modelo de bienestar más mixto, en el que el *monopolio* estatal en la prestación de servicios ha sido sustituido por un sistema de provisión pluralista.

Las limitaciones económicas y políticas abocaron al Estado de Bienestar a una crisis de legitimidad, de manera que, desde planteamientos ideológicos diferentes⁵, comenzó a cuestionarse el papel dominante del Estado en la provisión de bienes y servicios de bienestar. Se produce así un desplazamiento desde una concepción básicamente estatista del Estado de Bienestar hacia un enfoque pluralista, que reconoce al mercado, el sector voluntario y las redes primarias como agentes en la provisión de bienestar.

Como señala Mishra (1994), la proposición básica que subyace a las tesis pluralistas es que el bienestar social deriva de una multitud de fuentes, como son el Estado, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y la familia⁶. Las propuestas pluralistas afirman que la disminución de uno de los sectores de bienestar, en este caso del Estado, no implica de manera necesaria una pérdida neta de bienestar, sino que puede tratarse simplemente del traslado de la provisión de bienestar de un sector a otro.

Sin embargo, como destaca el autor, estas propuestas tienden a encubrir las implicaciones del cambio de una forma de bienestar a otra, formas que no pueden considerarse como equivalentes funcionales al basarse en principios que difieren en su alcance. Advierte, además, del error que supone no distinguir entre quitar el derecho a los servicios, por un lado, y privatizar la oferta de servicios, por otro. Para el autor, una cuestión es descentralizar y privatizar la provisión de servicios de bienestar, de manera que el derecho a dicha provisión no se debilite, y otra bastante distinta es privatizar abandonando los servicios y el compromiso público con el mantenimiento de los derechos sociales de los ciudadanos (1994:136-137).

5 La opinión pluralista es defendida tanto desde la derecha como desde la izquierda. La primera considera el pluralismo como una opción adecuada para reducir el papel del Estado, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, y aumentar la capacidad de elección de los usuarios. Para la izquierda, constituye una vía capaz de fomentar la descentralización de poderes y la participación de los ciudadanos. (Gomá y Brugué, 1993).

⁶ Para Esping-Andersen (1993), la asimilación entre bienestar social y Estado de Bienestar ignora todas estas otras fuentes de protección y apoyo social, por lo que sería más conveniente hablar de regímenes de bienestar que de Estados de Bienestar.

En consonancia con los planteamientos pluralistas, un gran número de países han llevado a cabo reformas que afectan directamente al modo en que el Estado suministra los servicios públicos. Como señalan Sarasa y Obrador (1999), los principios básicos en los que se inspiran tales reformas se concretan en una mayor descentralización, que permita aumentar la participación política y la autonomía en la gestión de los agentes implicados en la producción de los servicios; el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la prestación de bienes y servicios; el fomento de la eficacia y la flexibilidad de las administraciones públicas, a través de la extensión de la lógica del mercado en las relaciones entre agentes implicados en el bienestar social.

1.1.3. Cambios en el modelo de Estado-nación

El Estado-nación, y su integración en un sistema interestatal westfaliano⁷, han definido el modelo hegemónico de organización política y orden internacional durante los últimos siglos. Un modelo en el que los Estados, reconocidos como soberanos, solucionan sus conflictos privadamente, por lo general recurriendo a la fuerza, y en el que se establecen relaciones diplomáticas, pero se trata de reducir la cooperación interestatal; en el que los Estados “buscan promover su interés nacional por encima de todo” y en el que se acepta “la lógica del principio de la efectividad, esto es, el principio de que el poder crea derecho en el mundo internacional” (Held, 1997:104). Este modelo está sometido hoy a múltiples presiones, que apuntan a una “redimensionalización de los espacios políticos, hasta ahora dominados por configuraciones estatales” (Benedicto y Reinares, 1992).

En el origen de estas presiones se encuentra la expansión de los procesos de globalización y de su ideología hegemónica, el neoliberalismo o globalismo (Beck, 1998). La globalización, como fenómeno multidimensional que afecta a todas las esferas de la vida social, es entendida como “la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa” (Giddens, 2001:67-68). En su dimensión política, la globalización presenta múltiples manifestaciones, entre las que destacan el surgimiento de problemas que tienen un carácter global; la aparición de nuevas oposiciones políticas, que superan la distinción tradicional entre izquierda y derecha; la creación de nuevas instancias internacionales y transnacionales de carácter político y civil; y la limitación de la capacidad de los estados para hacer frente al impacto de los fenómenos globales (Held, 1997).

7 El sistema interestatal es un modelo de orden internacional que puede ser llamado westfaliano, en alusión a la paz de Westfalia de 1648 que estableció, por primera vez, el principio de soberanía territorial en los asuntos interestatales. (Held, 1997:104)

Con relación a este último aspecto, A. Giddens (1999) destaca que las presiones globalizadoras provocan una erosión o difuminación de los Estados nacionales en tres direcciones: hacia arriba, debido a la creación de organizaciones supranacionales; hacia abajo, con el establecimiento de unidades políticas infraestatales; y, lateralmente, debido a la creación de nuevas regiones económicas, políticas y culturales.

En este sentido algunos autores, como B Jessop, hablan incluso de una “desnacionalización del Estado”, entendida como una “cierta desarticulación del aparato estatal nacional” derivada de la reorganización, tanto territorial como funcional, de las atribuciones estatales, que pasarían a ser asumidas por instituciones subnacionales y supranacionales (Santos, 2005:248). Sin negar la gran influencia que los procesos de globalización tienen sobre el modelo de Estado, parece más adecuado plantear, como hace D. Held, que si bien se ha producido un gran desarrollo de las relaciones intergubernamentales y transnacionales, “la era del Estado-nación no está en absoluto agotada”. En todo caso, si el Estado está en declive, se trata de un proceso desigual, mediado por la posición y el poder que cada uno de ellos ocupa en el sistema mundial (Held, 1997:120).

La integración del Estado en organizaciones supranacionales y transnacionales

Tras las dos guerras mundiales, el sistema westfaliano comienza a ser cuestionado y se plantea la necesidad de establecer un nuevo modelo de orden internacional. Este nuevo modelo, que se expresa en la Carta de la ONU, insta a los Estados, soberanos pero cada vez más interdependientes, a solucionar sus conflictos de manera pacífica y de acuerdo con normas legales, de modo que éstos se ven sometidos a “severas restricciones sobre el uso de la fuerza” y obligados a garantizar ciertos derechos “a todas las personas que pisaran su territorio, incluidos sus propios ciudadanos” (Held, 1997:112)⁸.

⁸ Pese al cambio en el modelo de orden internacional, “el desarrollo del sistema de Naciones Unidas no alteró de forma fundamental la lógica y la estructura del orden westfaliano”, ya que los Estados con más poder “aumentaron su autoridad mediante la arrogación de facultades especiales” (Held, 1997:126).

El nuevo modelo implica el aumento de las interrelaciones globales y regionales, así como de los acuerdos y las formas de cooperación intergubernamental en materia económica, militar, social, ambiental, etc. Este proceso ha ido acompañado de un importante crecimiento de instituciones y organizaciones internacionales —Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OMC, etc.—, que tienen un poder cada vez mayor en la gestión de los asuntos globales (Held, 1997:118-120).

Este nuevo escenario, de expansión de las relaciones, las alianzas y las instituciones internacionales, ha forzado a los Estados a redefinir tanto sus funciones como el modo de elaborar sus políticas públicas.

En relación con el primer aspecto, los procesos descritos están alterando “la naturaleza, el alcance y la capacidad” de los Estados, limitando su autoridad en ciertas esferas de la política. Como señala Held, en un contexto de creciente interconexión global “muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal”, como la defensa, la gestión económica o los sistemas administrativos y legales, no pueden ser gestionados sin el recurso a formas internacionales de cooperación. Esto hace que los Estados ya no puedan ser considerados como “las únicas unidades políticas para resolver los problemas políticos clave ni para dirigir el amplio espectro de funciones públicas” (Held, 1997:118-119).

Todas estas transformaciones generan, para algunos autores, una pérdida de poder por parte de los Estados; pérdida de poder que es especialmente evidente en lo que se refiere a la economía. En esta línea, M. Castells señala que la globalización disminuye la capacidad de los gobiernos para establecer su política económica. Según el autor, los Estados se enfrentan a una nueva crisis fiscal ya que, mientras la inversión, la producción y el consumo se internacionalizan, los sistemas fiscales siguen teniendo un carácter nacional.

Para Castells, "el Estado-nación cada vez es más impotente para controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales" (1996:282)⁹.

La creciente interconexión global no sólo afecta a las funciones del Estado, sino que también transforma el modo de elaboración de las políticas públicas, al menos en dos aspectos: el espacio en que se aplican y los actores que intervienen en su formulación.

Así, de un lado, se han desarrollado políticas multilaterales y multinacionales, que trascienden a las configuraciones estatales como espacio tradicional de implementación de las políticas públicas y, de otro, se han ampliado los actores llamados a participar en ellas, involucrando a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales.

Como señala Held, la "nueva política global" implica políticas públicas promovidas por organismos de carácter global, así como procesos de toma de decisiones en los que intervienen burocracias nacionales e internacionales. De este modo, el Estado se ha convertido en una "arena fragmentada de elaboración de políticas, permeada por los grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas" (Held, 1997:118-120). Jessop define este proceso como una "desestatalización de los regímenes políticos", que se refleja en la sustitución del concepto de gobierno estatal (*government*) por el de gobernanza (*governance*), y que supone el paso de un modelo de regulación basado en un papel hegemónico del aparato estatal, a otro que se sustenta en la "asociación entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales", en las que el Estado cumple meras funciones de coordinación, como un "primus inter pares" (Santos, 2005:248).

⁹ Aún asumiendo que las decisiones de los Estados dependen, cada vez más, de organismos internacionales, es necesario tener en cuenta que la globalización económica no afecta por igual a todos los Estados, sino que, como señala B. Santos, son los países periféricos y semiperiféricos los que están más sometidos "a las imposiciones del recetario neoliberal, una vez que éste es transformado por las agencias financieras multilaterales en condiciones para la renegociación de la deuda externa a través de los programas de ajuste estructural" (2005:241).

En las últimas cinco décadas se ha ido creando, según D. Held y A. McGrew, una red cada vez mayor de alianzas multilaterales, de instituciones globales y de redes intergubernamentales de acción política, un “complejo de gobernanza global” que, aunque no puede ser considerado como un “gobierno mundial con suprema autoridad legal y poderes coercitivos”, es mucho más que un simple sistema de cooperación limitada entre Estados (Held y McGrew, 2003, 74).

Los procesos descritos obligan a repensar el Estado en términos globales, pero también alteran el modo de entender la sociedad civil, ya que junto con los organismos internacionales, muchas organizaciones no gubernamentales han alcanzado un nuevo protagonismo en la política global. Como señala Castells, muchas organizaciones no gubernamentales “se han convertido en una importante fuerza en el ámbito internacional en la década de los noventa, atrayendo con frecuencia más fondos, actuando con mayor eficacia y recibiendo una mayor legitimidad que los esfuerzos internacionales patrocinados por los gobiernos” (1998:297).

La descentralización del Estado en unidades políticas infraestatales

La globalización política no sólo se manifiesta en una integración estatal en sistemas supranacionales, sino que también provoca una fragmentación del Estado dentro de sus fronteras, dando lugar a procesos de descentralización regional y local. Para algunos autores, como Castells, lejos de reforzar el poder de los Estados, esto no hace sino minar, una vez más, su soberanía y su legitimidad. Si, por un lado, la política global socava la soberanía de los Estados, “su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo regional y local refuerza las tendencias centrífugas”, ya que al acercar a los ciudadanos al gobierno local aumenta su desconfianza hacia el Estado-nación” (1996:271-272).

La dialéctica global-local, en que se expresan los procesos de globalización, refuerza el papel político y administrativo de las organizaciones subnacionales y, de manera especial, la de los gobiernos locales.

A este nuevo protagonismo contribuye la concepción de los gobiernos locales como entidades flexibles, dotadas de un importante potencial para adaptarse a las condiciones sociales, para satisfacer las demandas de los ciudadanos y para favorecer su implicación en los asuntos públicos.

La transformación del Estado-nación genera, en suma, la apertura de nuevos espacios para el ejercicio del poder. En unos casos, la mayoría, estos espacios se organizan al margen de los principios democráticos de legitimidad y responsabilidad. En otros, sin embargo, permiten un acercamiento de los ciudadanos a la gestión de lo público.

1.2. LA NUEVA RELACIÓN DE LOS CIUDADANOS CON LA POLÍTICA

1.2.1 Los ciudadanos en la esfera política: entre la desafección y el compromiso

El creciente alejamiento entre las instituciones políticas y los ciudadanos, así como las reacciones que genera en estos últimos, se han convertido en objeto de numerosos análisis políticos. La mayoría de estos estudios coinciden al describir las actitudes que los ciudadanos adoptan, de forma mayoritaria, hacia diferentes aspectos del sistema político: escepticismo y desinterés por las cuestiones políticas; falta de confianza en las instituciones democráticas; percepción negativa de su capacidad para influir en las decisiones políticas; sentimientos de frustración, e incluso de rechazo y hostilidad, hacia lo político, etc. Estas actitudes se traducen, por lo general, en un descenso de los niveles de participación política, especialmente en aquellas actividades vinculadas a los procesos electorales y a los mecanismos tradicionales de representación política, como muestra el aumento de la abstención electoral o el declive de la afiliación a los partidos políticos. La investigación presenta, en definitiva, un panorama caracterizado por la desafección¹⁰ y la falta de participación política, pero también un panorama que no está exento de contradicciones, ya que junto a estos fenómenos mayoritarios conviven otros de signo contrario.

Como señala J. Benedicto (2004), al analizar la intervención de los ciudadanos en la esfera política, no se encuentra una tendencia única, sino diferentes pautas de evolución entre modos de participación también diferentes. Junto con una mayoría de ciudadanos desinteresados por la política encontramos personas y grupos que se implican en ella. Además, a la vez que crece la abstención electoral o disminuye la militancia en los partidos políticos, aumenta la implicación de los ciudadanos en otras formas de participación.

10 Montero, Gunther y Torcal definen la desafección política como “una especie de síndrome” cuyos síntomas, situados en un continuo, serían “el desinterés, la ineficacia, la disconformidad, el cinismo, la desconfianza, el distanciamiento, la separación, el alejamiento, la impotencia, la frustración, el rechazo, la hostilidad y la alienación. Se trata por tanto de una familia de conceptos diversos que capta unas orientaciones básicas hacia el sistema político cuyo denominador común radica en ‘la tendencia hacia la aversión de su componente afectivo’ (1998: 25).

Esta aparente paradoja entre desafección y compromiso, entre apatía y participación, parece apuntar, por una parte, a un nuevo modo de entender la política y de relacionarse con ella, y por otra, al surgimiento, o renovación, de los escenarios para la acción y de los sujetos y prácticas participativas.

Para Offe, los cambios en los modos de participación reflejan el surgimiento de un *nuevo paradigma de la política*¹¹, diferente del que caracterizó, tras la II Guerra Mundial, a las sociedades del bienestar, donde el crecimiento económico constituía el principal objetivo político y la intermediación de intereses se organizaba por medio de la negociación entre Estado, sindicatos y empresarios. Esta situación comienza a cambiar a finales de los años sesenta, de la mano de movimientos sociales *relevantes*¹² que politizan, y por tanto tratan de redefinir como públicas, cuestiones reservadas hasta entonces al ámbito de lo privado. Estos nuevos movimientos sociales se sitúan en una tercera categoría intermedia entre lo público y lo privado, en tanto que reivindican un tipo de contenidos que no pueden limitarse a ninguna de las dos categorías en el sentido liberal.

Excluidos de los medios institucionales o legales disponibles para los actores políticos, estos movimientos desarrollan su actividad en el espacio de la política no institucional, esto es, en la movilización de la opinión pública y la protesta. Según Offe, este nuevo paradigma divide en tres esferas el universo de acción —privada, política no institucional, política institucional— y reivindica “la esfera de acción política en el interior de la sociedad civil como su espacio propio desde el que cuestionar las prácticas e instituciones, tanto privadas como políticas-institucionales” (1996:181).

11 Offe define el concepto de paradigma como una configuración de actores, contenidos, valores y modos de actuar en conflictos político-sociales (1996:181)

12 “Pueden definirse los nuevos movimientos sociales políticamente relevantes como los movimientos que reivindican ser reconocidos como actores políticos por la comunidad amplia - aunque sus formas de acción no disfruten de una legitimación conferida por instituciones sociales establecidas-, y que apuntan a objetivos cuya consecución tendría efectos que afectarían a la sociedad en su conjunto más que al mismo grupo solamente” (Offe, 1996:176).

También U. Beck da cuenta de este proceso de redefinición de lo político al plantear que éste se configura como un mundo doble en el que, de un lado, “se extiende la vacuidad política de las instituciones” y, de otro, se produce “un renacimiento no-institucional de lo político”. Así, lo que parece ser una “retirada apolítica a la vida privada” es interpretado por el autor como la “lucha por una nueva dimensión de lo político” (1997:32-36).

Beck distingue entre política, vinculada a los conflictos por el reparto del poder, y subpolítica, definida como “un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político” (1998:19). A diferencia de la política tradicional, la subpolítica permite, por una parte, que los “agentes externos al sistema político y corporativo” accedan a los procesos de “diseño social” y, por otra, que los individuos compitan entre sí y con los actores colectivos “por el creciente poder configurador de lo político” (1997:38).

La subpolítica significa, para Beck, configurar la sociedad desde abajo, de manera que “grupos que hasta ahora no estaban implicados en el proceso de tecnificación e industrialización (grupos ciudadanos, la opinión pública, los movimientos sociales, los grupos de expertos, los trabajadores en su lugar de trabajo) tienen cada vez más oportunidades de tener voz y participación en la organización de la sociedad” (1997:39). La política, definida en términos institucionales, experimenta un proceso imparable de degradación e inmovilismo. Pero, al mismo tiempo, se asiste a un renacimiento de lo político, la subpolítica, a través de la definición de nuevos temas y nuevos grupos que pueden llegar a tener voz en la organización colectiva de la vida social.

Los diagnósticos negativos sobre el aumento de la desafección y la apatía entre los ciudadanos de las democracias avanzadas, cobran así una nueva perspectiva. Lo que antes se veía como un alejamiento de la política, puede ser interpretado ahora como el abandono de una forma institucional de hacer política y el descubrimiento de una nueva dimensión de lo político, más contradictoria y ambivalente, pero más cercana a los intereses del individuo reflexivo (Benedicto, 2004).

El concepto que subyace a estos planteamientos es el de individualización, que define el proceso por el cual la biografía de las personas “queda al margen de pautas previas y queda abierta a situaciones en que cada cual ha de elegir cómo actuar” (Beck, 1998:171). Las biografías se hacen autorreflejas y, en este sentido, la individualización mantiene una estrecha relación con la reflexividad: la disolución de los vínculos y la pérdida de seguridades tradicionales compele al actor social a buscar y encontrar nuevas certezas. La reflexivización del mundo social y de la vida cotidiana llega, como señala Giddens, hasta los aspectos más personales de nuestra experiencia, hasta el mismo corazón de la identidad del yo: “la planificación de la vida, organizada de forma refleja y que presupone normalmente una ponderación de los riesgos filtrada por el contacto con el conocimiento de los expertos, se convierte en el rasgo central de la estructuración de la identidad del yo” (Giddens, 1997:14).

Como consecuencia de la individualización, los ciudadanos se relacionan con la política de manera más personalizada y difícil de clasificar en los esquemas habituales de pertenencia y militancia en el espacio político. El ciudadano ya no participa de una manera constante y uniforme a través de las instituciones tradicionales de representación, sino que lo hace de manera más autónoma, pero inconstante, en función de los temas concretos a los que concede relevancia (Benedicto, 2004). Un ejemplo de esto es la aparición de *públicos temáticos*, de individuos y colectivos que muestran un fuerte compromiso y una alta participación respecto a determinados temas o ámbitos políticos y, al mismo tiempo, se comportan de manera apática en muchas otras áreas.

M. Barthélemy analiza este cambio en la participación asociativa y constata la aparición de “nuevas formas de socialidad y de compromiso” y un creciente protagonismo “del actor individual concreto en detrimento de la figura del militante” (2003:180). Según esta autora, la individualización de lo social otorga mayor relevancia a los vínculos personales, que prevalecen sobre la adhesión al grupo, de manera que “la búsqueda del reconocimiento tiene más relevancia que la reivindicación corporativista”. El proceso de individualización pone en cuestión la militancia como forma de compromiso en el espacio público y la figura del militante como modelo de actor político (2003:183-185).

El compromiso asociativo —y político en general— ya no implica un “proceso global de adhesión” sino un “acuerdo parcial”, que se caracteriza, entre otros rasgos, por su pragmatismo y su implicación en la acción directa y concreta. Para Barthélemy, participar hoy en un grupo “simboliza más la voluntad de actuar que el hecho de pertenecer a una comunidad y una ideología”, y, en consecuencia, constituye un rechazo “de la delegación del poder a organismos alejados y desconectados de las realidades” (2003:198-201).

Inglehart interpreta este nuevo modo de relacionarse con la política como la consecuencia de un cambio postmaterialista en las preferencias valorativas de los ciudadanos occidentales, que tiene como una de sus dimensiones la “erosión general del respeto a la autoridad” (1998:390). Esta erosión se traduce en una creciente desconfianza hacia las organizaciones y estructuras políticas establecidas —como las instituciones del Estado, los partidos políticos o los sindicatos— y en un descenso de los modos de participación vinculados a ellas. Pero para el autor, este descenso de la participación convencional no debe interpretarse como un síntoma de desinterés por lo político.

Según Inglehart, quienes ven en estos cambios un aumento de la apatía política se equivocan: “los públicos de masas están abandonando las organizaciones políticas oligárquicas de vieja línea, que los movilizaron en la era de la modernización; pero, nada apáticos, se muestran cada vez más activos que nunca en una amplia serie de formas de participación política desafiantes para la élite” (1998:404)¹³. Lejos de generar apatía, el cambio en los valores se expresa en una diversificación de las acciones por medio de las cuales los individuos participan y se involucran en lo político. La participación política convencional disminuye, pero al mismo tiempo surgen nuevas pautas de acción política, vinculadas a los movimientos sociales y a las organizaciones de la sociedad civil.

13 En esta misma línea apunta Pippa Norris en su libro *Critical Citizens* (1999), donde plantea que la erosión del apoyo a instituciones centrales del sistema representativo puede tener consecuencias ambivalentes: puede incrementar la falta de legitimidad, el deterioro de las bases del sistema democrático, pero también generar demandas de reforma de las instituciones y procedimientos representativos.

Según Inglehart, asistimos al surgimiento de “un nuevo modo de participación que desafía a las élites porque expresa las preferencias del individuo con mucha más precisión que el antiguo. Está orientado hacia cuestiones y problemas concretos y se basa en grupos *ad hoc* más que en las organizaciones burocráticas establecidas. Antes que dar un simple cheque en blanco a las élites de un determinado partido, su objetivo son cambios políticos específicos” (1998:222-223). Para Benedicto (2004), estos cambios se manifiestan, especialmente, en tres formas de acción política: la movilización colectiva y la protesta, el voluntariado y la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana.

La movilización colectiva y la protesta no son, obviamente, fenómenos nuevos; sin embargo, en los últimos años, los ciudadanos han incrementado este tipo de acciones como medio de intervención en el espacio público, para plantear demandas y reivindicaciones, introducir nuevos temas en la agenda política o presionar a las instituciones públicas en procesos de negociación y toma de decisiones.

En la actualidad, un tipo de movilización colectiva especialmente relevante, por su extensión, son los movimientos de las comunidades locales en defensa de su espacio, que tienen su origen en las protestas que se desarrollaron en los años setenta en Estados Unidos en torno a la localización de materiales o actividades indeseables, especialmente en comunidades de renta baja y zonas habitadas por minorías (Castells, 1998:140)¹⁴.

Las movilizaciones colectivas para la protesta son tan frecuentes hoy que, como destaca Benedicto (2004), si hace unas décadas los investigadores se referían a ellas como formas no convencionales de participación, este calificativo ha dejado de tener sentido, ya que lo que empieza a no ser convencional —y a tener que ser explicado socialmente, sobre todo en determinados grupos sociales y de edad— es la militancia en partidos o la participación activa en campañas electorales.

14 Estas movilizaciones reciben el nombre de movimientos NIMBY (acrónimo de not in my backyard) o NEMPA (acrónimo de *no en mi patio de atrás*).

Tampoco el asociacionismo voluntario¹⁵ puede considerarse como un fenómeno nuevo. Las organizaciones religiosas, de un lado, y las sociedades de ayuda mutua, de otro, dan cuenta de una larga tradición histórica de asociacionismo en las sociedades occidentales. Pero durante las últimas décadas se han producido una serie de transformaciones que nos permiten hablar de un salto cualitativo en su extensión y organización; salto que se manifiesta, especialmente, en tres aspectos: el fuerte crecimiento y diversificación que ha experimentado el asociacionismo voluntario, sobre todo a partir de los años noventa; el aumento de su legitimidad social, que hace de las ONG una de las instituciones más valoradas por los ciudadanos; y, por último, el reconocimiento institucional de que son objeto por parte de las administraciones públicas.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, la mayoría de países han visto crecer de manera espectacular el número de asociaciones voluntarias. Este auge asociativo ha despertado el interés de la ciencia social, y cada vez son más los estudios que abordan el tema. La investigación sobre el asociacionismo voluntario nos muestra un fenómeno complejo y multidimensional; el mundo de las asociaciones voluntarias presenta una gran heterogeneidad, y ésta afecta tanto a los campos y modos de acción, como a su tamaño, sus características organizativas, sus relaciones con el Estado o los valores defienden y las legitiman.

Paralelamente a este proceso de crecimiento y diversificación, las organizaciones voluntarias han visto aumentar su legitimidad social mientras que otras organizaciones políticas e identitarias perdían parte de la confianza que la sociedad había depositado en ellas.

15 La terminología utilizada para designar este fenómeno es muy diversa: sector no lucrativo, tercer sector, sociedad civil, organizaciones no lucrativas, asociaciones voluntarias, entidades socio-voluntarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones solidarias, etc. Sin obviar las implicaciones teóricas que supone la utilización de un concepto u otro, en este informe emplearemos indistintamente algunos de ellos. Así, hablaremos de ONG, asociaciones voluntarias, organizaciones solidarias o entidades ciudadanas para referirnos a organizaciones que reúnen las siguientes características: "la pertenencia es voluntaria; son asociaciones que pueden o suelen contar con trabajadores voluntarios (que prestan servicios a la colectividad, a sus miembros o a terceros, libre y gratuitamente); son organizaciones no lucrativas en el sentido de que no reparten beneficios y, por ello, suelen hallarse exentas de gravámenes fiscales; se orientan hacia la producción de un bien público o colectivo (divisible o indivisible, específico o inespecífico); su actuación social es voluntaria, es decir, no depende de ningún mandato constitucional o jurídico que determine su acción; y, por último, gozan de una legitimidad moral (son altruistas), rasgo que las diferencia de los grupos de interés y de presión" (Ariño y Cucó, 2001:12).

Además, se asiste a un proceso de reconocimiento institucional de las ONG por parte de las administraciones públicas. Su inclusión en instrumentos de participación ciudadana, la regulación legal de sus intervenciones y el establecimiento de mecanismos de relación, más o menos formalizados, dan cuenta del interés de los organismos públicos por fomentar la colaboración con las entidades voluntarias.

El tercer fenómeno al que se refiere Benedicto sería, quizás, el único que sí podría calificarse como nuevo. Se trata de la creación, especialmente en el ámbito local, de mecanismos institucionales que permiten a los ciudadanos participar en la definición y gestión de las políticas públicas. De este modo, los instrumentos convencionales de participación ciudadana, como la iniciativa popular o la consulta, se han visto complementados con toda una serie de mecanismos y procedimientos novedosos como foros y mesas sectoriales de entidades, consejos consultivos, planes estratégicos, encuestas deliberativas, presupuestos participativos, o núcleos de intervención participativa.

Para Benedicto, estas tres formas de acción política dan cuenta de un proceso de diversificación de los modos de participación; proceso que, como se ha venido señalando, se desarrolla en paralelo a la aparición en la escena política de nuevos actores vinculados a la sociedad civil. Al menos desde finales de los años sesenta, el protagonismo de los nuevos movimientos sociales y las asociaciones voluntarias en la conformación e intermediación de los intereses ciudadanos no ha dejado de crecer. Tanto es así que las instituciones políticas han tenido que reconocer a estas organizaciones como interlocutoras legítimas de las demandas ciudadanas, modificando con ello el modelo de intermediación de intereses propio del Estado de Bienestar.

1.2.2. La creciente corporatización de la esfera política

Tras la II Guerra Mundial, el Estado de Bienestar estableció un modelo de intermediación de intereses, calificado como neocorporatismo¹⁶ o corporativismo liberal¹⁷, que integraba en la formulación e implementación de las políticas públicas a los sindicatos obreros y las organizaciones patronales, considerados como protagonistas de los conflictos centrales de la sociedad, que en aquel momento se vinculaban al eje capital-trabajo.

Este modelo de intermediación estaba basado en el pacto keynesiano, por el cual los trabajadores aceptaban “la lógica del mercado y del beneficio privado a cambio de la garantía de unas protecciones mínimas” (Oliet, 1997:334). Como señala Alonso, el punto central de la concertación era “el intercambio de moderación salarial por búsqueda del pleno empleo”, que se complementaba con el desarrollo de la regulación laboral y de unas políticas de redistribución de ingresos y de cobertura social (1994:31).

16 El concepto neocorporatismo o neocorporativismo denomina tanto el fenómeno como su teorización. Las doctrinas neocorporativistas surgen en los años setenta como alternativa a las tesis pluralistas de los grupos de interés. Dentro del neocorporativismo coexisten diversas perspectivas, aunque sus planteamientos básicos se encuentran en las obras de P. Schmitter y G. Lehmbruch. El primero define el neocorporatismo como un “sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo forman están organizadas en un número determinado de categorías específicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas en jerarquía y disociadas por su función, aceptadas o incluso creadas por el Estado, que les garantiza el monopolio representativo de su estrato a cambio de colaborar en la selección atemperada de los líderes y de la moderación en las reivindicaciones” (1974:93-94). Para Lehmbruch, sin embargo, el neocorporativismo es “más que un modelo peculiar de articulación de intereses, un modelo institucionalizado de formación de políticas en el cual grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con las autoridades gubernamentales, no sólo en la articulación e intermediación de intereses, sino incluso en la asignación autoritaria de valores y en el desarrollo y ejecución de tales políticas” (1977:94). No profundizaré aquí en los planteamientos neocorporativistas, ya que el objetivo de este capítulo es dar cuenta del modo en que se ha transformado el modelo de intermediación de intereses propio del Estado de Bienestar de postguerra.

17 El prefijo “neo” y el calificativo liberal pretende diferenciar este modelo del corporativismo o estamentalismo tradicional, basado en una interpretación organicista de la sociedad, que establece fórmulas de representación de los intereses en función de las divisiones corporativas presentes en la sociedad. Se trata de una representación funcional de grupos a lo que se considera como datos, prepolíticos (Oliet, 1997: 320-322).

El establecimiento de este modelo corporatista supuso un cambio en las estrategias del sindicalismo obrero, “desde la oposición y la protesta hacia la concertación”. De esta manera, el principal método de acción sindical, la movilización de masas, es sustituida por la “negociación de los cuadros” (Alonso, 1994:36).

En definitiva, en el neocorporativismo de postguerra se establece un modelo de intermediación de intereses caracterizado por cuatro elementos: la centralidad del crecimiento económico, la distribución y la seguridad como principales cuestiones políticas; la hegemonía de los “grupos de intereses particulares, amplios y altamente institucionalizados, y los partidos políticos”; la negociación colectiva, la competencia entre partidos y el gobierno representativo como mecanismos para la resolución de conflictos; una “cultura cívica que resaltaba los valores de movilidad social, vida privada, consumo, razón instrumental, autoridad y orden, y que minusvaloraba la participación política” (Offe, 1996:172-173).

A finales de los años sesenta y principios de los setenta esta situación comienza a cambiar. Dos fenómenos contribuyen a ello de manera especial: de un lado, la crisis del Estado de Bienestar y el fin del consenso keynesiano; de otro, la aparición en la esfera política de movimientos sociales que politizan cuestiones reservadas hasta entonces al ámbito de lo privado. La crisis del Estado de Bienestar y el fin del consenso keynesiano, a los que ya se hizo referencia en el apartado anterior, sentaron las bases para la sustitución del macrocorporativismo de postguerra por un microcorporativismo (Alonso, 1994).

En el primero de estos modelos la concertación consistía en una “renegociación global”, por parte de los sindicatos, las organizaciones empresariales y el Estado, del grado y la manera en que este último debía internalizar “los costes sociales del desarrollo económico” (Alonso, 1994:30).

Este macrocorporatismo está siendo sustituido por formas de concertación “más particulares y fragmentadas”, en las que lo que se negocia es “la demarcación de los derechos de apropiación de grupos de interés” que tienen capacidad suficiente “como para desplazar hacia otros espacios sociales las externalidades y costes sociales” (Alonso, 1994:31)¹⁸

Junto con estas transformaciones, se produce una ampliación de los mecanismos de intermediación para dar cabida a otros grupos sociales que se organizan, sobre todo, en movimientos sociales y asociaciones ciudadanas que van más allá del eje capital/trabajo, y que resitúan el conflicto político en coordenadas distintas. Para algunos autores, como B. Ardití, se trataría de una segunda modalidad de neocorporatismo “dirigida a los beneficiarios o receptores de políticas, como las asociaciones de contribuyentes, los sectores que perciben beneficios sociales y otras organizaciones que se ven afectadas por las políticas estatales” (1995: 47-48).

En este sentido, se afirma que la esfera política está sujeta a un progresivo proceso de corporatización, entendido como la presencia, cada vez mayor, de organizaciones que “mediatizan las formas de estructuración y conflicto y generan nuevos modelos de interacción entre el estado y la sociedad civil” (Pérez de Yruela y Giner, 1998:22). El acceso de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil a la esfera política, y su reconocimiento como actores legítimos, implica un aumento de los niveles de corporatización¹⁹. Esto hace que no se pueda pensar en un único espacio o esfera de la política sino, más bien, en distintos circuitos de intercambio político. Así, junto a los mecanismos de la democracia representativa -partidos políticos, gobierno parlamentario y elecciones- existiría un “segundo circuito de la política” (Offe, 1992) o, como prefiere llamarlo P. Schmitter (1992), una “ciudadanía secundaria”.

18 En este sentido, señala Alonso, se producen “tendencias de fragmentación en el espacio sindical”, con la aparición de “sectores concretos donde el poder de negociación se basa en la utilización de una cualificación muy específica o en el bloqueo de un servicio determinado, así como del surgimiento de líneas asociativas no ligadas a dinámicas sindicales globalizadoras, ni basadas en el discurso tradicional de la solidaridad de clase, sino en incentivos particulares de interés grupal” (1994:47-48).

19 Para Offe (1992), la mayor o menor corporatización de un sistema político depende del grado en que el Estado atribuye a las organizaciones de intereses un carácter público, mediante la asignación a estos grupos de determinadas funciones públicas o semipúblicas.

Con un planteamiento similar, C. J. Navarro (1999b) señala que en las democracias contemporáneas la participación política se articula de modo corporativo en torno a dos esferas, una electoral y otra corporativa. La esfera electoral tiene por objetivo influir sobre la selección del gobierno y, en ella, los partidos políticos son los actores hegemónicos. La esfera corporativa, por su parte, se organiza a través de grupos de interés y su finalidad es influir sobre las decisiones del gobierno. Uno de los aspectos más relevantes del actual sistema político, especialmente en el ámbito local, sería el aumento de su densidad corporativa, debido a la aparición de nuevos y diferentes grupos de intereses.

La mayoría de estos nuevos actores son grupos de representación de intereses públicos, a los que Navarro define como grupos no discriminatorios, en tanto que persiguen la provisión de bienes públicos que reviertan en todos los miembros de la comunidad local, o cuando menos, lo hagan con independencia de la participación de los posibles beneficiarios y sin que ello revierta en perjuicio de los no miembros.

Se trata de grupos que, por lo general, presentan sus intereses bajo la forma de derechos, ya sea de la comunidad en general o de sectores de ésta en particular, con independencia del número de miembros (Navarro, 1999b:89). La importancia de estos grupos en la esfera política es cada vez mayor, tanto por el notable crecimiento que han experimentado, y que se expresa no sólo en términos cuantitativos, sino también en la diversidad de objetivos que persiguen, como por la legitimidad de la que gozan estos grupos en la sociedad, que ha provocado su reconocimiento institucional y su inclusión, a través de diversos mecanismos, en la gestión de lo público.

CAPÍTULO 2

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA: LA REFORMA DEL ESTADO

Desde hace tres décadas se asiste a un intenso debate sobre la reforma del Estado y la profundización en la democracia. Como señala Fleury (2003), a partir de los años ochenta, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado de Bienestar estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. Los diagnósticos neoliberales sobre la recesión económica de los setenta, que se han convertido en el pensamiento hegemónico en este campo, situaban la causa de la crisis en la acción estatal en la sociedad.

La crisis del modelo de intervención social, unida a los efectos de la globalización sobre el Estado-nación y a los límites de la democracia representativa constituyen, entre otros, factores que presionan hacia una transformación del actual modelo de Estado.

Estas presiones afectan, de manera especial, al modo de gestionar los asuntos públicos ya que, en los últimos años, la agenda política ha situado en primer plano cuestiones vinculadas a la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas, a la mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y a la falta de implicación política de los ciudadanos. Como ya se ha señalado, en todos estos temas juega un papel destacado la participación ciudadana, que ha llegado a convertirse en referencia obligada de las propuestas para ampliar la democracia, mejorar la gestión pública o dotar de legitimidad a los mecanismos y procesos representativos.

El interés por la reforma del Estado y la ampliación de la democracia ha trascendido del debate a la práctica política, de manera que la mayor parte de gobiernos democráticos han comenzado a llevar adelante procesos de reforma que, como señalan diversos autores (Navarro, 1997; Colino y Del Pino, 2003b), se pueden agrupar en dos grandes tendencias: de un lado, reformas de tipo administrativo que persiguen la eficiencia y la calidad de los servicios; de otro, reformas políticas dirigidas a democratizar la labor de las instituciones públicas. Todas estas reformas, que encuentran en la administración local su ámbito privado de aplicación, abren, al menos teóricamente, nuevos espacios para el ejercicio de la participación ciudadana.

2.1. REFORMAS ADMINISTRATIVAS: EFICACIA Y ORIENTACIÓN AL CIUDADANO-CLIENTE

Las reformas de tipo administrativo tratan de responder a las limitaciones presupuestarias y financieras derivadas de la crisis del Estado de Bienestar. Estas reformas persiguen aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos y se han concretado, principalmente, en dos tendencias: por una parte, la sustitución del *monopolio* estatal en la provisión de bienestar por un sistema pluralista, que incluya diversos agentes en la prestación de servicios; por otra, la transformación del modelo burocrático a partir de la introducción de valores de carácter mercantil en la gestión pública. La primera de estas tendencias ya ha sido analizada en el capítulo 1, por lo que ahora nos ocuparemos sólo de la segunda.

El Estado de Bienestar se ha basado en el modelo burocrático de gestión, caracterizado por el *monopolio* estatal en la provisión de servicios de bienestar, la oferta de prestaciones uniformes para todos los ciudadanos y el dominio de los expertos, que se configuran como actor principal, tanto en la detección de necesidades como en la propuesta de actuaciones y la prestación de servicios. En este modelo, las autoridades públicas definen las necesidades supuestamente compartidas por los ciudadanos, mientras que éstos quedan relegados a un papel de receptores pasivos de las prestaciones públicas. La participación del ciudadano es, en el mejor de los casos, un tema sin importancia y, en el peor, una cuestión a evitar.

El modelo burocrático, concebido en sus orígenes como una organización capaz de generar unas estructuras adecuadas para racionalizar los procedimientos administrativos, mejorar la eficiencia de la organización, garantizar la transparencia en los procesos de toma de decisiones y facilitar el control por parte de los ciudadanos respecto a las autoridades públicas (Gomà y Brugué, 1994), adquiere a partir de los años setenta un sentido peyorativo. Surgen así un conjunto de críticas que apuntan a la lentitud en la atención, la uniformidad de las prestaciones, y por tanto su falta de adaptación a las necesidades de los ciudadanos, la auto-referencialidad de las organizaciones burocráticas, que las convierte en insensibles a su entorno y, en especial, a sus usuarios (Cunill, 1999) y la incapacidad del modelo para satisfacer las necesidades actuales de la sociedad, al no ser capaz de responder a las demandas de eficacia y calidad que, desde los sectores económicos, se realizan a las organizaciones gubernamentales (Del Pino, 2003).

La burocracia se ha convertido, así, en sinónimo de ineficiencia, lentitud, rigidez y derroche de recursos (Gomà y Brugué, 1994), en una “patología administrativa donde el exceso de centralización le quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores, donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer, donde, en fin, la hiperespecialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia” (Morin, 2004:1). La crisis de este modelo obedece, según algunos diagnósticos, a los cambios experimentados en el entorno sociopolítico en que actúa la administración pública, que hacen que la burocracia se muestre incapaz de dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas (Crozier, 1997). En esta línea, autores como Gomà y Brugué (1994) plantean que las transformaciones que subyacen a la crisis del Estado de Bienestar, y su cuestionamiento como modelo de organización social, habrían provocado que la administración pública haya pasado de gestionar la estabilidad a gestionar la incertidumbre.

El paradigma burocrático de gestión comienza a ser sustituido por un modelo que apuesta por la introducción de métodos propios del mercado en las administraciones públicas. Este modelo, que en sus diferentes versiones se ha denominado *post-burocrático*, *gerencial*, *neo-empresarial* o de *Nueva Gestión Pública*, se ha convertido en un referente común en la agenda de la reforma administrativa de numerosos países desde finales de los años setenta²⁰.

Los tres grandes ejes de este modelo post-burocrático, según Elcock (1991) y M. Barzelay (1992)²¹, son una organización flexible —capaz de apoyar nuevos principios de gestión pública de raíz empresarial—, un sistema de prestación pluralista —basado en relaciones competitivas de carácter mercantil—, y una tendencia hacia la clientelización de las relaciones de la administración con sus públicos.

20 A esta amplia difusión del modelo postburocrático han contribuido el triunfo de las propuestas neoliberales y el papel promotor de diversas organizaciones internacionales: BANCO MUNDIAL (1997) *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Banco Mundial, Washington D.C.; CLAD (1999) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 13, Febrero, Caracas; OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*, París; OCDE, (1996) *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. PUMA, México.

21 Citado en Brugué, Amorós y Gomà, “La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, GAP, n° 1, INAP, Madrid, 1994, página 35.

A estos tres elementos habría que añadir, además, la diversificación de las prestaciones públicas y el énfasis puesto en los resultados de la acción administrativa.

Así, frente al *monopolio* estatal en la provisión de bienestar, el modelo post-burocrático apuesta por una prestación pluralista, que implica tanto procesos de privatización como de desregulación de ciertos sectores de actividad, a fin de permitir la entrada de agentes privados, con o sin ánimo de lucro (Cunill, 1999). La oferta de prestaciones uniformes ha sido sustituida, en un contexto de creciente segmentación social y de especialización de las demandas ciudadanas, por una oferta diversificada que pretende dar respuesta a necesidades diferenciadas (Gomà y Brugué, 1994). En línea con estos cambios, el énfasis en el cumplimiento de rutinas y procedimientos administrativos, propio del modelo burocrático, se ha desplazado a los resultados de la acción. Por último, el nuevo modelo lleva aparejada una redefinición del papel del ciudadano en términos de cliente, dotado de una serie de derechos en tanto que consumidor de bienes y servicios públicos. El control de los consumidores, por contraposición a la *cultura del súbdito* o del administrado que ha primado en la tradición administrativa, trata de favorecer la posibilidad de que los propios clientes de un servicio público específico intervengan en su dirección y control (Cunill, 1999).

El cambio en el paradigma de gestión se ha concretado en estrategias y prácticas heterogéneas, que tienen en la administración municipal su ámbito privilegiado de aplicación. En el contexto español, muchas corporaciones locales han iniciado, durante la década de los noventa, procesos de modernización administrativa basados en las propuestas del modelo postburocrático. Las Cartas de Servicios, en las que se trata de explicitar los derechos de los consumidores de servicios públicos, la aplicación de las tecnologías de la información para mejorar la comunicación entre administración y ciudadanos, la implantación de sistemas de gestión de la calidad, la puesta en funcionamiento de oficinas de atención e información al ciudadano o de sistemas de quejas y sugerencias, la simplificación de los procedimientos administrativos y la utilización de diversas técnicas de investigación para conocer la opinión de los ciudadanos o su grado de satisfacción con los servicios, son algunas de las iniciativas puestas en marcha por las administraciones públicas.

Como señalan C. Colino y E. Del Pino (2003b), la mayoría de estas iniciativas se refieren a la necesidad de acercar la administración al ciudadano, escuchar su voz, crear una administración más receptiva, dar mayor poder a los ciudadanos y a los empleados públicos, democratizar la gestión pública o satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Las reformas administrativas han sido objeto de diversas críticas, entre las que cabría destacar aquéllas que hacen referencia, de un lado, a la definición del ciudadano como cliente y, de otro, a la supuesta neutralidad técnica del modelo de gestión post-burocrático.

La concepción del ciudadano como cliente supone un reduccionismo, en tanto que asimila los derechos de ciudadanía a los del individuo como consumidor. Esta concepción puede llevar a dos escenarios distintos. En el primero, el ciudadano es definido, y llamado a participar, como un sujeto individual, poseedor de derechos también individuales, que se relaciona con la administración pública de igual manera que lo hace con las empresas del mercado. Así, el cliente sustituye al ciudadano, concebido como miembro de una comunidad capaz de participar en la definición de objetivos políticos. Como afirma S. Richards (1994), considerar al sujeto perceptor como ciudadano es radicalmente distinto de su concepción como cliente, en tanto que en el primer caso se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales. Por lo tanto, si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una ciudadanía activa.

En el segundo escenario, el cliente ya no es sólo un sujeto individual, sino un individuo capaz de integrarse en grupos sociales constituidos, generalmente, para defender los derechos de sus miembros frente a la administración. Al ciudadano se le reconocen intereses colectivos, pero sólo en la medida en que éstos coincidan con sus intereses individuales. En este escenario, "la administración correría el riesgo de perder de vista su misión, su trabajo por el interés general, para orientarse a la satisfacción de los usuarios de servicios o políticas públicas muy concretas y la voz de la gente corriente o de la mayoría silenciosa podría desplazarse a un segundo plano" (Colino y Del Pino, 2003a).

En ambos escenarios, la participación del cliente se limita a la elección de políticas previamente definidas, con una capacidad fuertemente limitada de intervención en las decisiones de la administración. Como destaca N. Cunill (1999), las llamadas a la participación del cliente se producen en el nivel micro de la política pública, de manera que los clientes no están facultados para definir el objetivo público a conseguir, para participar en las macrodecisiones políticas.

Un segundo conjunto de críticas apunta al hecho de que los principios y técnicas que constituyen el modelo postburocrático se presenten como neutras políticamente y, por tanto, susceptibles de ser aplicadas a cualquier tipo de organizaciones. La neutralidad técnica que defiende este modelo ha sido cuestionada por autores como K. Echebarría y X. Mendoza, quienes destacan que estos modelos están basados en una "lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente" y que, en este sentido, trasladar la lógica mercantil al sector público "presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas" (1999:40-41). Afirman, además, que la neutralidad técnica esconde un proceso de despolitización y, en este sentido, apuntan a la necesidad de rescatar la dimensión política implícita en toda reforma administrativa. La Administración Pública no solo produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y de unos planteamientos político-ideológicos específicos (Cunill, 1999).

En esta misma línea, Brugué defiende que la administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales y que, por lo tanto, no puede ser considerada como un mero instrumento técnico. Para el autor, la administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político (1996:45).

El modelo postburocrático está siendo cuestionado, desde mediados de la década de los noventa, por diversas corrientes que apuestan por situar la democratización de la gestión pública en el centro del debate sobre la reforma del Estado.

Como señala Del Pino, si para algunos lo más importante es lograr la eficacia y la eficiencia, como verdaderas razones de ser de las instituciones públicas, para otros es imprescindible conseguir la inclusión real de los ciudadanos en las decisiones públicas y reforzar la ciudadanía democrática y el interés general, aún a riesgo de ser menos eficaces (2003:2). Las reformas que analizamos a continuación, y que hemos calificado como políticas, tratan de abordar directamente estas cuestiones.

2.2. REFORMAS POLÍTICAS: LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las reformas de tipo político están dirigidas a la revitalización de las instituciones representativas y de la legitimidad democrática local, mediante la inclusión de los ciudadanos en diversos niveles de la gestión pública, identificando más democracia con más participación (Colino y Del Pino, 2003a). Estas reformas han estado orientadas a promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, reforzando los procesos electorales de la democracia representativa e introduciendo mecanismos de democracia directa.

Así como las reformas administrativas tratan de responder a la crisis del Estado del Bienestar, básicamente desde planteamientos neoliberales, las reformas políticas tienen su origen en las transformaciones de la democracia representativa y de los modos de participación de la ciudadanía señalados en el capítulo anterior — crisis de los partidos políticos, aumento de la desafección política y descenso de la participación política convencional, cambio hacia valores postmaterialistas y aparición de nuevos modos de participación, etc.

Las reformas políticas han encontrado en el ámbito local un espacio privilegiado para su aplicación y en su desarrollo han seguido, principalmente, dos tendencias: de un lado, el establecimiento de un marco jurídico que regule e institucionalice la participación ciudadana, unas veces con carácter legal y otras veces como recomendación; de otro, el desarrollo de procedimientos o canales concretos de participación, bien de manera puntual, bien dentro de políticas sectoriales de participación ciudadana.

Al igual que sucedía con las reformas administrativas, la mayoría de países democráticos han puesto en marcha estos procesos y, en términos generales, pueden observarse rasgos comunes. Sin embargo, en el caso de las reformas políticas, la situación social, institucional y política de cada país, ha tenido un peso más importante que en las reformas administrativas a la hora de determinar su concreción; por ello, así como en el apartado anterior se optó por ofrecer un panorama general, ahora se analizarán las reformas en relación con el Estado español.

2.2.1. Desarrollo normativo de la participación ciudadana en el Estado español

Recomendaciones

Las recomendaciones para favorecer la participación provienen de diversas instituciones, desde organismos internacionales hasta administraciones públicas de todos los niveles territoriales, pasando por fundaciones privadas, asociaciones y redes de municipios o universidades.

En el ámbito supranacional, encontramos un referente importante en las propuestas realizadas por la Unión Europea y la OCDE²². Ambos organismos parten de un mismo diagnóstico a la hora de plantear acciones que fomenten la participación de los ciudadanos en el nivel local: su falta de interés por la política y las dificultades para implicarlos en lo público a través de los mecanismos clásicos de participación.

Para la Unión Europea (2001), este diagnóstico no implica un declive de la participación de los ciudadanos en la política local, sino un cambio en los modos de implicación que se expresa en la preferencia por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación. Ello obliga a los gobiernos locales a adaptar los procesos de toma de decisiones a los deseos de los ciudadanos, utilizando tanto mecanismos de participación indirecta para el ejercicio de los derechos electorales, como de participación directa y asociativa. La OCDE (2001) suma a estas cuestiones la preocupación por la capacidad de las entidades locales para asumir el papel que se les asigna en el contexto de la sociedad global.

22 En la Unión Europea destacan las recomendaciones realizadas por el Consejo de Europa o el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa: Recomendación REE (2001) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local, así como diversos programas europeos o internacionales con esta finalidad (Agenda local 21, Programa Urban, Ciudades Sociales). Respecto a la OCDE, cabe destacar la Nota de Política Pública sobre Gestión Pública, Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública (PUMA, Nota de Políticas Públicas No. 10 Julio de 2001), basada en el informe: OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making*, París, OCDE.

Se plantea, así, que el desarrollo económico y la estabilidad social requieren de un “buen gobierno”²³, caracterizado por la transparencia, la obligación de rendir cuentas, la objetividad y la equidad en el trato dado a los ciudadanos, la existencia de unos servicios eficaces y efectivos, la instauración de legislaciones y normativas claras, la coherencia en la elaboración de las políticas públicas, el respeto del Estado de Derecho, y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. En definitiva, un gobierno más accesible para los ciudadanos, más cercano a ellos y más transparente.

Tanto la Unión Europea como la OCDE plantean propuestas concretas, así como principios orientadores y medidas para estimular la participación de los ciudadanos. En el primer caso, se recomienda a los gobiernos nacionales, regionales y locales que elaboren una “verdadera política de promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública local”, con el establecimiento de medidas normativas concretas y de acciones que tengan en cuenta “la importancia del papel de la sociedad civil y las estructuras asociativas” (Unión Europea, 2001).

La OCDE es más explícita en sus recomendaciones y plantea tres niveles de implicación de los ciudadanos en la política local: la información, la consulta y la participación activa²⁴. Según esta institución, los tres niveles se configuran como pilares de todo buen gobierno, en tanto que permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de información y recursos para la toma de decisiones, y contribuyen a desarrollar la confianza del público en la administración, lo que incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo (OCDE, 2001).

23 El “buen gobierno” es calificado en otros documentos de la OCDE (1991) como una “administración receptiva al público”.

24 La información es definida como una relación de sentido único, en la que la administración pública genera información y la transmite a los ciudadanos. Se refiere tanto a la información que se ofrece previa petición de los ciudadanos, como las medidas que adoptan los poderes públicos para difundir la información a los ciudadanos. En la consulta, los poderes públicos definen cuestiones, establecen preguntas, gestionan el proceso e invitan a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones. Se plantea, por tanto, como una relación de doble sentido, en la que los ciudadanos comunican sus opiniones a la administración. La participación activa es una relación asociativa con la administración, en la que los ciudadanos se implican activamente en el proceso de elaboración de políticas. Así, se les reconoce la facultad de proponer alternativas y configurar el diálogo sobre las políticas, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de las políticas siga incumbiendo a los poderes públicos (OCDE, 2001).

Además de estos organismos, diversas fundaciones públicas y privadas, grupos universitarios de investigación, y asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales, como la Federación Española de Municipios y Provincias o el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, han realizado un importante trabajo de difusión e intercambio de experiencias participativas, así como labores de asesoramiento municipal o de elaboración de códigos de *buenas prácticas* y de *reglamentos-tipo* de participación ciudadana²⁵.

Normativa sobre participación ciudadana

La Constitución Española de 1978 reconoce a los ciudadanos el derecho a la participación social y, de manera específica, a participar en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o delegada²⁶. En el desarrollo de estos derechos, las referencias legales básicas en el ámbito estatal son la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

La Ley reguladora de las Bases del Régimen Local define a los municipios como los cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en la gestión municipal, a ser informados sobre la actividad del gobierno local y a pedir la consulta popular. Hace referencia, además, al fomento de las asociaciones para la defensa de los intereses, tanto generales como sectoriales, de los vecinos.

25 Destacan las guías para la participación publicadas por el Centre per a la Participació Ciutadana de l'Organisme Autònom Flor de Maig, de la Diputació de Barcelona, *Eines per a la Participació Ciutadana Bases, Mètodes i Tècniques* (Pindado, Rebollo y Martí, 2002) y *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* (Font y Blanco, 2003).

26 Artículo 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, social y cultural. Artículo 23.1. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

En este sentido, insta a los ayuntamientos a proporcionar información a las organizaciones ciudadanas, así como a facilitarles el uso de recursos públicos y el acceso a ayudas económicas para la realización de sus actividades.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales desarrolla algunos aspectos de la Ley de Bases, como el carácter público de los plenos, el derecho a la información municipal y las relaciones entre ayuntamiento y organizaciones ciudadanas. En relación con este último aspecto, señala que las asociaciones canalizarán la participación de los vecinos a través de diversos órganos deliberativos o consultivos, como los Consejos sectoriales o los órganos colegiados de gestión de servicios municipales.

Por último, la Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local constituye un intento de desarrollar la legislación anterior que, según se expresa en el preámbulo de la ley es insuficiente, por su carácter meramente declarativo. Con esta nueva normativa, el Estado español trata de incorporarse a las tendencias europeas que proponen reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local. La ley establece unos estándares mínimos en materia de participación ciudadana, que se concretan en: la necesidad de desarrollar, en todos los municipios, reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana; la utilización de las nuevas tecnologías de la información, para facilitar la comunicación con los ciudadanos y la realización de trámites administrativos; y, por último, la introducción de las iniciativas ciudadanas en la legislación básica sobre régimen local.

La nueva ley introduce otras tres innovaciones respecto a los derechos reconocidos por la legislación anterior. En primer lugar, la creación de distritos, definidos como órganos territoriales de gestión desconcentrada, y que constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios de mayor tamaño. En segundo, el establecimiento del denominado *Consejo Social de la Ciudad*, como mecanismo participativo de carácter consultivo, que debe estar integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas de la localidad.

Este Consejo tiene atribuida la función de emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. Por último, la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal.

Junto a esta normativa estatal, algunas comunidades autónomas²⁷ y, sobre todo, los ayuntamientos han desarrollado su propia reglamentación en materia de participación ciudadana.

27 En el caso de la Comunidad Valenciana, por ejemplo, el Gobierno Valenciano aprobó, por el Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y las Cartas de Servicios de la Generalitat Valenciana.

2.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL. EL CASO DEL ESTADO ESPAÑOL

2.3.1. Políticas de participación ciudadana

Las reformas políticas y administrativas se han desarrollado en todos los niveles de la administración pública; sin embargo, parecen encontrar en la esfera local su espacio privilegiado de aplicación. El nivel local es el ámbito donde los cambios se han producido más claramente y donde todas estas nuevas iniciativas se han puesto en práctica. Esta *primacía de lo local* (Font, 1999) responde a la idea, ampliamente extendida, de que este ámbito posee algunas características que lo hacen adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana²⁸, como su tamaño, la cercanía a los ciudadanos y la capacidad de suscitar en ellos un sentimiento de comunidad.

Es precisamente en el nivel local de la administración donde las reformas políticas y administrativas han ido acompañadas del desarrollo de un nuevo ámbito de las políticas públicas, las políticas de participación ciudadana, que pueden ser definidas como el conjunto de instituciones y procedimientos, puestos en marcha por los gobiernos municipales, para promover la intervención de los ciudadanos en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas participativas vinculadas a los procesos electorales.

En España, según Navarro, pueden distinguirse tres tipos de estrategias en el desarrollo de estas políticas de participación ciudadana. La primera de ellas se traduce en el "desarrollo de un entramado organizativo específico en el seno de la administración municipal con el fin de preservar el desarrollo y fomento de la participación, así como para focalizar el flujo de demanda de participación proveniente de la ciudadanía" (1999:540).

28 Nuria Cunill reconoce que la cercanía a las cuestiones públicas estimula la participación de los ciudadanos, sin embargo, nos avisa de que no estamos ante una relación automática, "no sólo porque en el ámbito local los órganos de gobierno pueden replicar las mismas relaciones patrimoniales o clientelares que se tienden a suscitar en el ámbito central, sino porque habitualmente las principales decisiones que afectan a la vida local no se circunscriben a su ámbito" (1995:8). En este sentido, la autora señala que limitarse exclusivamente a lo local implica un riesgo de fragmentación y cercenamiento de la participación ciudadana.

Esta estrategia organizativa se concreta en la creación de una concejalía o departamento municipal encargado de la participación ciudadana, así como en la dotación de personal y recursos financieros. En España²⁹ un 65% de los municipios de 20.000 y más habitantes cuenta, dentro de su estructura organizativa, con una concejalía o departamento encargado de la participación ciudadana. En un 29% de estos municipios se trata de un área independiente, mientras que en el 71% restante está integrada en otras concejalías.

La política municipal de participación ciudadana presenta, según Navarro, una "situación modal" en la que "la concejalía está integrada en un área más amplia y desarrolla otras políticas", generalmente de carácter sociocultural y vinculada a los servicios personales (2002:64-65). Además de esta falta de independencia, que es interpretada por algunos autores como un indicador de la poca relevancia que los ayuntamientos otorgan a estas políticas (Villasante, 1995), Navarro destaca la falta de recursos personales y presupuestarios.

La segunda estrategia, que Navarro califica como normativa, supone la creación de instrumentos legales que regulan y establecen "mecanismos estables y formales de interrelación entre ciudadanía y gobierno local" (1999:540). Los instrumentos a disposición de los gobiernos locales para favorecer el desarrollo de la participación están establecidos en la legislación a la que antes se hacía referencia; además de éstos, los municipios, al poseer competencias generales sobre los asuntos locales, pueden desarrollar otros mecanismos de participación siempre que respeten la normativa de carácter general.

En el Estado español, un 61% de los municipios de 20.000 y más habitantes han elaborado reglamentos de participación ciudadana, que en un 50% de los casos responden a una decisión del gobierno municipal y, en el otro 50%, a la iniciativa conjunta de éste y las asociaciones locales.

29 Los datos que utilizamos para caracterizar las políticas de participación ciudadana en España pertenecen a un estudio realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias en 1993, mediante encuesta postal, a municipios de 20.000 y más habitantes. Los resultados de este estudio pueden consultarse en la página web de la Federación y en Navarro (2002).

Según Navarro, los reglamentos de participación ciudadana de los municipios españoles, que generalmente introducen pocas modificaciones a la normativa estatal, establecen un conjunto de procedimientos que procuran facilitar la búsqueda de información por parte de los gobiernos municipales y la canalización de la demanda política; pero que, sin embargo, no garantizan la participación efectiva en la toma de decisiones (2002:72-73).

La tercera estrategia, de carácter relacional, consiste en “el conjunto de instrumentos e iniciativas que permiten intensificar la interrelación entre gobierno y ciudadanía, ya sea facilitando los recursos necesarios para ello, o bien creando oportunidades de inclusión en los procesos de toma de decisiones diferentes a los establecidos mediante la estrategia normativa” (2002:78). Esta estrategia comprende diferentes medidas destinadas a fomentar el asociacionismo, como el apoyo financiero a las entidades a través de subvenciones, la cesión de equipamientos públicos o la realización de actividades conjuntas entre ayuntamiento y organizaciones ciudadanas.

La estrategia relacional es, sin lugar a dudas, la más desarrollada en los municipios españoles de 20.000 y más habitantes, ya que un 92% de ellos cuenta con presupuesto para subvencionar a las asociaciones, un 88% les cede locales de manera permanente y un 38% pone en práctica diversas modalidades de cogestión de servicios públicos.

2.3.2. Mecanismos y experiencias de participación ciudadana

El desarrollo, y sobre todo la institucionalización, de las políticas municipales de participación ciudadana ha generado, especialmente en la última década, un incremento de las experiencias que permiten una mayor intervención de los ciudadanos en diversos ámbitos de la gestión local.

Estas experiencias son múltiples y en su diseño parecen primar dos procesos diferentes: la innovación, de un lado, y la adaptación de modelos ya experimentados al contexto político, social y cultural para el que se crean, de otro.

Foros y mesas sectoriales de entidades, consejos consultivos de carácter territorial o sectorial, planes estratégicos, Agendas 21 Locales, planes integrales, encuestas deliberativas, referendos, presupuestos participativos, gestión asociativa de servicios e infraestructuras públicas, jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa, son algunos de los instrumentos de participación llevados a la práctica.

La heterogeneidad de estos mecanismos, unida a su novedad y constante incremento, dificultan la tarea de sistematizar las experiencias desarrolladas. Sin embargo, ya se dispone de algunos trabajos en este sentido, como el de R. Gomà y J. Font (2001)³⁰, que presentan una tipología basada en dos parámetros: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa.

En relación con el primero, los autores distinguen tres tipos de mecanismos: de base asociativa, cuando la participación se canaliza a través de asociaciones u otras organizaciones de ámbito territorial o sectorial; de base personal, cuando la participación se limita a ciudadanos particulares; de base mixta, cuando integran tanto a ciudadanos particulares como organizaciones sociales. Estos mecanismos pueden ser intensivos —cuando integran a colectivos reducidos de ciudadanos—, o extensivos —si tratan de incorporar al mayor número posible de personas—, y pueden incluir o no criterios de representatividad en la selección de los participantes.

Respecto al segundo parámetro, la fase del proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa, se distingue entre: mecanismos de participación en el diagnóstico de problemas y en la formación de la agenda local; en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; en la gestión de equipamientos y servicios.

La combinación de estos dos parámetros da lugar a nueve tipos de mecanismos participativos, que integran diversos instrumentos, tal como muestra el siguiente cuadro.

30 Para otras propuestas de clasificación de los mecanismos de participación ciudadana se puede consultar Colino y Del Pino (2003a; 2003b) y Brugué, Font y Gomà (2003).

La tipología que presentan Gomà y Font trata de describir y sistematizar las experiencias de participación desarrolladas en diferentes países. Sin embargo, esto no significa que todos los instrumentos se hayan puesto en práctica en todos los países, ni que los instrumentos existentes se adapten perfectamente a la tipología.

Cuadro 1. Tipología de Instrumentos de Participación Ciudadana

	Participación de base asociativa		Participación Mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en el Diagnóstico de Problemas y en la Formación de la Agenda Local	Foros y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Foros temáticos Círculos de Estudio Conferencia de Consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia social
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia Asociativa Planes Integrales	Consejos Territoriales Mixtos Consejos Ciudadanos Mixtos	Presupuesto Participativo Consejos Ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia social
Participación en la Gestión de Equipamientos y Servicios	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Gomà y Font, 2001

En muchos casos, encontramos experiencias de participación que combinan diferentes fases del proceso de actuación pública local y que responden, a la vez, a una lógica sectorial y territorial. A continuación, vamos a desarrollar algunos de estos instrumentos, aquellos que tienen una mayor presencia en los municipios españoles³¹ y aquellos que, pese a su menor difusión, representan experiencias relevantes por su carácter innovador o por su capacidad para permitir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

31 Los datos sobre el grado de implantación de los mecanismos participativos en España están tomados del *Informe España 2000. Una interpretación de su realidad social*. CESC, Fundación Encuentro, 2000, Madrid.

Se han agrupado los distintos instrumentos atendiendo a la base de la participación, al considerar este criterio más estable, ya que muchos instrumentos incluyen diferentes fases del proceso de actuación pública local.

Experiencias de participación de base asociativa

La participación de base asociativa es un fenómeno bastante extendido en los municipios españoles de mayor tamaño, sobre todo, en lo que se refiere al diagnóstico y la formación de la agenda local, así como a la gestión de equipamientos y servicios. Este tipo de participación se ha desarrollado, fundamentalmente, a través de tres instrumentos: los consejos consultivos de entidades, los planes integrales y la gestión asociativa.

Los consejos consultivos de entidades se conciben como instrumentos de diálogo entre los gobiernos locales y el tejido asociativo. Estos consejos suelen adoptar una lógica territorial o sectorial. En el primer caso, el criterio de inclusión de los participantes viene definido por su pertenencia a un determinado territorio (el barrio, el distrito, el municipio, etc.). En el segundo, la inclusión obedece al hecho de compartir determinados intereses en relación a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres, inmigrantes, etc.) o a un área de la política pública (medioambiente, cultura, bienestar social, etc.).

Los consejos consultivos territoriales han seguido, en su creación, dos modelos básicos: un modelo consultivo, basado en la creación de consejos diferentes para representantes municipales y asociaciones; y un modelo de concertación, con consejos formados conjuntamente por políticos y asociaciones.

Los consejos sectoriales presentan niveles de formalización y criterios de acceso muy heterogéneos. Sin embargo, también aquí podemos distinguir dos modelos: un modelo pluralista, basado en una utilización generalizada de consejos poco restrictivos y con acceso al diseño de políticas y a la gestión de servicios y equipamientos; y un modelo monopolista, con un número menor de consejos, de difícil acceso y limitados a funciones de carácter consultivo o de gestión puntual.

Los consejos consultivos de entidades son, sin duda alguna, el instrumento de participación más extendido en los municipios españoles, más del 70% de los municipios mayores de 100.000 habitantes³² han creado este tipo de consejos. Los consejos de carácter territorial han sido puestos en marcha por el 38,2% de los municipios mayores de 100.000 habitantes y sus actuaciones se han centrado, sobre todo, en cuestiones microurbanísticas y de infraestructuras.

Los consejos sectoriales son una realidad en todos los municipios mayores de 100.000 habitantes, si bien es cierto que en la mayoría de los casos tienen un carácter puntual. Se han ocupado, especialmente, de temas relacionados con la política social y cultural, aunque en los últimos años han pasado a tratar cuestiones de cooperación al desarrollo, inmigración o sostenibilidad.

Los consejos consultivos de entidades han contribuido a la creación de un marco de relaciones, más o menos estable, entre el tejido asociativo y la administración local. Como señalan Font y Gomà (1999), cuando estos consejos funcionan adecuadamente permiten una detección conjunta de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo. Sin embargo, su impacto sobre las políticas públicas es débil debido a que, en su mayor parte, tienen un carácter meramente consultivo o deliberativo, con poca capacidad para influir en el diseño de las políticas.

Junto a este tipo de mecanismos, a partir de los años ochenta y noventa, se crean en los municipios españoles otros instrumentos participativos, como los planes integrales participativos y la gestión, por parte de las organizaciones sociales, de programas y servicios municipales.

Los planes integrales participativos surgen a raíz de los procesos de regeneración de centros históricos residenciales y de actuaciones en barrios degradados. Su implantación ha sido mucho menor que en el caso de los consejos, sólo un 18,2% de los municipios mayores de 100.000 habitantes los han puesto en marcha de manera generalizada.

32 En España existen 55 localidades con más de 100.000 habitantes, según los datos del padrón de 1996. En 50 de estas localidades se habían creado, en 1999, Consejos Consultivos de Entidades.

Por último, la gestión asociativa de recursos y equipamientos municipales constituye una práctica de uso frecuente en los municipios españoles, especialmente en las áreas de deportes, ocio y tiempo libre, cultura, servicios sociales y sanidad. Un 67,3% de los municipios de más de 100.000 habitantes utiliza fórmulas de cogestión y gestión concertada de manera generalizada y un 32,7% de manera puntual. En la mayor parte de experiencias, esta gestión no va asociada al diseño de políticas públicas, lo que limita sus potencialidades en términos de participación.

Experiencias de participación de base personal

Los instrumentos de participación de base personal constituyen un conjunto de experiencias que tratan de crear espacios participativos para los ciudadanos no organizados. Algunos de estos instrumentos, como las encuestas deliberativas o los consejos ciudadanos, establecen criterios representativos en la selección de los participantes. En otros casos, como los grupos de reflexión, los foros temáticos o las conferencias de consenso que reúnen a grupos de ciudadanos para debatir sobre diferentes temas, los participantes son seleccionados de diferentes maneras, pero sin pretensiones de representatividad.

Los consejos ciudadanos o núcleos de intervención participativa equivalen a los jurados ciudadanos británicos o a las células de planificación alemanas. Se trata, básicamente, de un instrumento que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Los núcleos de intervención participativa pueden definirse, según sus creadores, como “un grupo formado por personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables” (Dienel y Harms, 2000:83).

Están formados por uno o varios grupos de personas seleccionadas de manera aleatoria que, tras un proceso de información y deliberación en el que cuentan con el apoyo de un organizador externo, acuerdan una decisión sobre una política pública determinada. Generalmente, su desarrollo se concreta en las siguientes fases:

- La institución política que promueve el consejo y el organizador externo determinan el tema del consejo y el alcance de las decisiones que finalmente se adopten.
- Se informa de la realización del consejo a la población en general, y a las asociaciones o grupos sociales que puedan estar interesados.
- Se selecciona a los participantes de manera aleatoria.
- El organizador externo determina la agenda del consejo, teniendo en cuenta las propuestas de los diferentes actores políticos y sociales interesados en participar en el proceso.
- Los miembros del consejo se reúnen y son informados sobre diferentes aspectos relacionados con la decisión a tomar por parte de profesionales y técnicos, partidos políticos, entidades sociales, etc. Durante esta fase, los miembros del consejo deliberan entre sí y establecen, de manera individual, su postura frente a la decisión.
- El organizador externo prepara, a partir de los dictámenes de los miembros del consejo, una propuesta de informe, que deberá ser aprobada por el consejo. Finalmente, se elabora el informe definitivo y se presenta a la institución política y a la sociedad en general.

En España se han desarrollado varias experiencias de consejos ciudadanos, especialmente en Cataluña y el País Vasco, sobre temas relacionados con la planificación urbanística, la utilización y diseño de espacios públicos, la provisión de servicios e infraestructuras o los criterios de actuación relativos a una determinada política social. En la mayoría de casos, las instituciones públicas han adoptado total o parcialmente las decisiones de los participantes en los consejos, aunque no existe ninguna normativa legal que los haga vinculantes.

Otro de los instrumentos desarrollados para la participación de base personal son los presupuestos participativos, concebidos como instrumentos de participación de la ciudadanía en la determinación de las prioridades presupuestarias de las administraciones locales. Las experiencias más consolidadas de presupuestos participativos las encontramos en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte.

En el primer caso, los presupuestos participativos se desarrollan anualmente en un proceso que incluye tres etapas. El procedimiento comienza con la convocatoria de asambleas plenarios de carácter territorial y temático. Estas asambleas están abiertas tanto a los ciudadanos particulares como a las entidades sociales y tienen como objetivo establecer las prioridades territoriales y sectoriales de la intervención municipal y elegir un consejo del presupuesto participativo. En la segunda fase, un gabinete municipal de planificación elabora, a partir de los resultados de las asambleas, un presupuesto municipal que deberá ser aprobado por la cámara de concejales, lo que supone la articulación entre la democracia local representativa y la participación ciudadana. En la última fase, se elabora el plan de inversiones para llevar a cabo los presupuestos aprobados, siguiendo las prioridades establecidas.

A diferencia de Porto Alegre, donde se da un proceso participativo único e integral, en Belo Horizonte encontramos dos procesos relativamente separados: el presupuesto participativo de políticas de ciudad y el presupuesto participativo de distritos. Cada uno de estos presupuestos, que se realizan cada año de manera alternativa, está dotado de órganos propios de deliberación y decisión participativa.

Ambos procesos participativos convergen en una comisión municipal de prioridades presupuestarias, formada por representantes ciudadanos y de los departamentos municipales. Esta comisión elige un consejo de ciudad, que será el encargado de canalizar el plan de inversiones. Además de estos órganos, existe un Consejo de Fiscalización del Presupuesto Participativo, que permite el control de los ciudadanos en la ejecución de las inversiones aprobadas. Las experiencias de Porto Alegre y Belo Horizonte han servido de referente a muchas ciudades europeas.

En España destaca el caso de algunos municipios catalanes (Rubí, Manresa, Sabadell) y andaluces (de Córdoba y Sevilla) que han empezado a plantearse experiencias que apuntan en este sentido. El diseño del proceso incluye cuatro fases. La primera consiste en el desarrollo, a través de metodologías de Investigación Acción Participativa, de un trabajo de campo que permita, de un lado, definir la agenda del debate y, de otro, establecer qué agentes deben participar en el proceso. Durante esta fase se prevé también la constitución de una comisión de seguimiento, formada por representantes políticos y ciudadanos, que será la encargada de organizar y controlar el proceso.

La segunda fase tiene como objetivo elaborar una primera propuesta presupuestaria, a partir de las conclusiones de un debate en el que participan cinco colectivos: políticos y administradores; profesionales y técnicos; agentes económicos; representantes de asociaciones y ciudadanos particulares. En la tercera fase, se establece la realización de tantos talleres o debates como distritos tiene la ciudad, de manera que sea posible territorializar las propuestas e identificar las inversiones demandadas en cada uno de los distritos. En la cuarta fase, se prevé la devolución de los resultados a la ciudadanía a través de los Consejos de Distrito. El gobierno local no ha establecido un compromiso formal de que los resultados tengan carácter vinculante.

Las experiencias previstas en España presentan diferencias significativas con los presupuestos participativos de las ciudades brasileñas. En primer lugar, su objetivo prioritario no es generar nuevos espacios de codecisión, sino legitimar las instituciones representativas locales. En segundo, se conciben como un debate ciudadano más que como un nuevo proceso decisional; en tercero, mientras que las experiencias brasileñas se plantean la utilización de metodologías de proceso, las españolas se basan en metodologías de síntesis; por último, las experiencias españolas no prevén una continuidad en el tiempo, sino que tienen un carácter puntual.

Experiencias de participación de base mixta

Algunos municipios españoles han puesto en marcha experiencias participativas que han evolucionado desde la representación asociativa hacia mecanismos mixtos, en los que se integran también ciudadanos particulares. Éste sería el caso de los planes estratégicos locales y las agendas-21 locales.

Los planes estratégicos se configuran como un instrumento para la toma de decisiones en el que se trata de coordinar a todos los agentes que, en relación con un tema concreto, están implicados en un territorio. Con la planificación estratégica, se trata de “convocar a la sociedad a definir y asumir responsabilidades sobre su propio futuro. El objetivo fundamental de esta convocatoria es integrar a los individuos en un proceso de trabajo y de diálogo para responder a los cambios del entorno, a los nuevos valores, ideas, hábitos y comportamientos” (Font y Rivero, 1999:365). El tipo de agentes implicados en la elaboración de planes estratégicos se ha ido ampliando desde su puesta en marcha y, actualmente, integran a representantes del sector privado, del tejido asociativo, de las universidades y a ciudadanos particulares. Los planes estratégicos suelen desarrollarse en tres fases. En la primera, se elabora un diagnóstico del tema objeto de planificación, a partir de técnicas como los análisis DAFO y las encuestas DELPHI. En la segunda fase, se establecen los objetivos de la planificación, que servirán de referencia para el resto del proceso. Por último, se determinan las líneas que han de desarrollar los objetivos establecidos.

En España, cerca del 35% de los municipios mayores de 100.000 habitantes han puesto en marcha planes estratégicos locales. Las fórmulas adoptadas para organizar el proceso son muy variadas, tanto en los órganos creados para las diferentes fases del proceso como en los actores sociales implicados.

Otro de los instrumentos desarrollados para la participación de base mixta son las Agendas-21 Locales, iniciativas que integran procesos consultivos y participativos en el diseño de políticas de sostenibilidad en el ámbito local. Las Agendas-21 se crean a partir de la Conferencia de Naciones sobre Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Los gobiernos representados en la Conferencia expresaron un compromiso con el desarrollo sostenible, que quedó reflejado en cuatro documentos: la Declaración de Principios, el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre la Biodiversidad y la Agenda 21, que en su artículo 28 encomienda a los gobiernos locales la elaboración de sus propias agendas a escala local. En su desarrollo práctico, las agendas-21 locales suelen contemplar cuatro fases. El proceso se inicia con la firma de la Carta de Aalborg, que formaliza el compromiso municipal con el desarrollo sostenible.

La segunda fase consiste en la realización de una auditoria ambiental o diagnóstico para establecer los principales problemas medioambientales que sufre el municipio, así como las áreas prioritarias de intervención. En tercer lugar, se lleva a cabo un proceso de deliberación y diseño de un plan de acción para incorporar criterios de sostenibilidad en las políticas municipales. La última fase consiste en el desarrollo y seguimiento de las actuaciones previstas en el plan de acción.

En España se han puesto en marcha cerca de doscientas iniciativas de Agendas-21 Locales. La mayoría de ayuntamientos han creado —o tienen previsto crear— mecanismos de consulta y participación ciudadana en todas las fases del proceso. Los instrumentos creados por el momento incluyen foros, comisiones, consejos sectoriales, encuestas, reuniones temáticas y, en menor medida, audiencias públicas y referéndum.

CAPÍTULO 3

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO OBJETO DE ESTUDIO: ENTRE PRÁCTICAS Y DISCURSOS

3.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ACCIÓN

La participación ciudadana puede ser definida, en un sentido amplio, como el modo en que los individuos toman parte en los asuntos públicos a través del ejercicio de los derechos y obligaciones que tienen reconocidos como miembros de una comunidad política. Implica, por tanto, la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública: la economía, la política, las organizaciones de la sociedad civil, etc.

Esta definición amplia resulta, sin embargo, poco operativa para el análisis social, porque subsume dentro de un mismo concepto los diferentes tipos de participación de los que se han ocupado las ciencias sociales (cívica, social, política...). Hablar de participación ciudadana en un sentido tan amplio supone identificar como iguales formas de participación que son, en esencia, diferentes. Difícilmente podremos captar en su complejidad el comportamiento electoral, la participación en asociaciones voluntarias o las acciones de protesta, si tratamos de explicarlos como pertenecientes a una misma categoría de fenómenos.

Por tanto, resulta más oportuno optar por un concepto restringido de participación ciudadana que permita, de un lado, distinguir entre diferentes tipos de participación y, de otro, situar el concepto dentro del contexto socio-histórico en que surge y de las diferentes perspectivas teóricas que lo analizan. En las últimas décadas, la Sociología y la Ciencia Política han empezado a utilizar el concepto de participación ciudadana, y lo han hecho para referirse al modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales, a través de mecanismos institucionalizados y reconocidos por la Administración Pública.

En esta línea, la participación ciudadana es concebida aquí como una acción que los individuos llevan a cabo para intervenir en la gestión de los asuntos públicos y que presenta las siguientes características: se trata de una acción que es, a la vez, deudora y diferente de los modos tradicionales de participación social y política; es una acción que tiene un objetivo político; y es una acción que se desarrolla en mecanismos o procesos institucionalizados.

3.1.1. La participación ciudadana entre lo político y lo social

La participación ciudadana se configura como un fenómeno dual: de un lado, puede ser definida como un tipo de participación política, un modo específico de intervención de los ciudadanos en el ámbito político; de otro, tiene fuertes conexiones con la participación cívica, en tanto que se sustenta parcialmente sobre formas de asociación y lógicas de funcionamiento propias de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, para comprender cómo se han configurado esas nuevas formas de intervención que denominamos ciudadanas, es necesario tener presente qué se entiende por participación política y participación social.

Participación ciudadana y participación política

Participación política es un término ambiguo y polivalente, difícil de definir y delimitar. Su utilización por parte de diferentes disciplinas y perspectivas teóricas, unas veces como concepto descriptivo y otras veces como prescripción, contribuye en gran medida a este hecho. Pero quizás las mayores dificultades derivan de su carácter dependiente, esto es, de que la noción de participación política sólo adquiere sentido en función de una determinada idea de democracia.

Los diferentes sistemas democráticos que se han desarrollado y pensado a lo largo de la historia llevan implícito un determinado concepto de participación política, y delimitan tanto los actores legítimos y los fundamentos de dicha participación, como los contenidos y las formas concretas de ejercerla. Por ello, no es posible elaborar una definición de participación sin tener en cuenta el sistema político en que ésta se desarrolla. Definir la participación política requiere, según sugiere lo antedicho, explicitar el modelo de democracia en que ésta se produce y la disciplina teórica a partir de la cual se aborda el fenómeno. En lo que sigue, nos aproximamos al concepto de participación política desde la Sociología y la Ciencia Política, refiriéndonos en todo momento a su ejercicio en el marco de las democracias liberales representativas.

La participación política comenzó a estudiarse empíricamente a finales de los años cincuenta. Desde entonces, como señala M. Revilla (1996), se han sucedido tres grandes perspectivas de análisis en función del tipo de actividades y de las dimensiones del fenómeno incluidas en su estudio.

Las primeras investigaciones, aparecidas a fines de los cincuenta y principios de los sesenta, parten de una perspectiva unidimensional, que considera la participación política como “una escala ordenada y jerarquizada de acciones”. Las actividades incluidas en los estudios de este periodo³³ son “aquéllas que se vinculan a la esfera electoral y a los mecanismos democráticos institucionalizados, establecidos como vías para intervenir en la esfera política”: el voto, la asistencia a mítines, las contribuciones económicas a organizaciones políticas, la presentación de peticiones a los representantes políticos, la militancia en partidos y, finalmente, la presentación de candidaturas a cargos de elección pública (Revilla, 1996:302).

Desde esta perspectiva, se plantea que la diferencia fundamental entre las actividades de participación política viene dada por el grado de dificultad que su ejercicio supone para los ciudadanos. A partir de esta concepción unidimensional de la participación, se clasifica a los individuos según el tipo de acciones en las que éstos toman parte suponiendo, además, que quienes participan en las actividades más difíciles lo harán también en aquéllas que implican menor dificultad³⁴. Posteriormente, de la mano de autores como Nie, Verba y Kim³⁵, las acciones participativas pasarán a analizarse desde una perspectiva multidimensional.

33 Estudios clásicos de este periodo son las obras de Lane (*Political Life. Why people get involved in politics*, 1959) y de Milbrath (*Political Participation: How and Why do People get involved in Politics*, 1982).

34 Milbrath y Goel clasifican a los ciudadanos en *gladiadores*, que toman parte activa en la campaña electoral y en las otras actividades; *espectadores*, que se limitan a votar; y *apáticos*, que ni siquiera votan (Milbrath, L y M. Goel, (1977), *Political Participation*, University Press of America. Boston).

35 La investigación de Verba y Nie (*Participation in América: Political Democracy and Social Equality*, 1972) y de Verba, Nie y Kim (*Participation and Political Equality. A Seven-nation Comparison*, 1978) constituyen, según Revilla (1996), los mejores ejemplos de esta perspectiva.

Para estos investigadores, las actividades de participación política deben ser estudiadas, al menos, desde cinco dimensiones: el grado de influencia que se ejerce a través de la actividad; la amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; el grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; el nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y el grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevarla a cabo.

Las acciones que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación, que se concretan en cuatro grupos de actividades relacionadas con el voto (votar en elecciones y referendos), las actividades de campaña electoral (persuadir a otros para que voten a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas electorales, ser miembro de una organización política, distribuir propaganda), las actividades comunitarias (trabajar para resolver los problemas de la comunidad de manera individual o a través de organizaciones sociales) y los contactos particulares con políticos (ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales).

Verba, Nie y Kim definen la participación política como “todas aquellas actividades legales realizadas por ciudadanos particulares no involucrados profesionalmente en política, destinadas, más o menos directamente, a influir en la selección del personal del gobierno y en la toma de decisiones y acciones concretas que éstos llevan a cabo” (1978:46)³⁶. En este sentido, amplían el concepto de participación política de la perspectiva unidimensional, para incluir tanto el comportamiento electoral como el no electoral. Sin embargo, como señala Revilla, siguen limitando su ámbito de aplicación, en tanto que sólo consideran los modos legales de influir en la política. Por lo tanto, “quedan expresamente fuera del estudio los actos de protesta y de violencia civil que pretenden influir en la esfera política ya que se tratarían, según estos autores, de fenómenos de distinta naturaleza” (Revilla, 1996:304).

36 Verba, S.; Nie, N. y Kim, J.O. (1978), *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge. Citado en Revilla, 1996:303.

La tercera perspectiva, conocida como repertorio múltiple de acciones, tiene en S. Barnes y M. Kaase a sus principales representantes. Estos autores definen la participación política como “todas las actividades voluntarias de los ciudadanos individuales que intentan influir, directa o indirectamente, en las decisiones políticas de los diversos niveles del sistema político” (1979:42)³⁷. Con esta perspectiva se produce, por tanto, una ampliación del objeto de estudio, que pasa a incluir una extensa variedad de acciones con independencia de las formas que éstas adopten y de la legalidad y legitimidad con la que cuenten.

La aproximación a estos tres modelos de análisis nos permite destacar varias cuestiones. En primer lugar, la participación política implica siempre una acción, una serie de actividades que los individuos desarrollan para influir o intervenir en diversos ámbitos del sistema político. En segundo lugar, la participación es una prerrogativa de los ciudadanos, es decir, de aquellos individuos que tienen reconocidos un conjunto de derechos y obligaciones en tanto que miembros de una comunidad política. Por último, la mayor o menor amplitud del concepto, esto es, las actividades que incluye, depende de dos consideraciones: la función del Estado sobre la que se proyecta la participación y la legalidad de los canales que utiliza para expresarse.

Desde una perspectiva amplia, podríamos definir la participación política como aquellas acciones llevadas a cabo por los ciudadanos, de manera individual o colectiva, dirigidas a influir o intervenir directamente en los distintos niveles del sistema político: introducción de temas en la agenda política, determinación de quién, cómo y sobre qué se decide, formulación de políticas, adopción de decisiones, gestión y evaluación. Incluye un amplio repertorio de actuaciones que, en principio, podemos clasificar en dos grandes grupos: formas convencionales o institucionales de participación política y formas no convencionales o no institucionales de participación política.

37 Barnes, S.; Kaase, M. et al. (1979), *Political action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hill y Londres, Sage. Citado en Revilla, 1996:308

Las primeras incluyen todas aquellas actividades que los ciudadanos llevan a cabo en el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos constitucionalmente a través de los cauces institucionales establecidos; entre estos canales se encuentran, los partidos políticos, los grupos de presión y de interés y todo el resto de instancias participativas que se encuentran en los diferentes niveles de la administración.

Las segundas se refieren a acciones que no tienen un reconocimiento legal o institucional y que los individuos llevan a cabo para influir sobre lo político. Estas formas de participación se han identificado, por lo general, con manifestaciones ocasionales de descontento, de protesta.

La participación política puede ejercerse, por tanto, a través de los cauces institucionales establecidos por la administración pública o a través de cauces no institucionales, que pueden estar dotados de mayor o menor legalidad pero que, en todo caso, aspiran a tener una cierta legitimidad. La adscripción de una determinada acción política a una de estas categorías ha variado a lo largo del tiempo, en función de la ampliación de los derechos políticos y de la institucionalización de los procesos de participación³⁸.

Por último, la participación política puede ser directa o indirecta. Hablamos de participación directa cuando los ciudadanos son reconocidos por la administración como actores de pleno derecho en el proceso político; esto ocurre, por ejemplo, cuando los ciudadanos votan en unas elecciones o cuando intervienen en mecanismos de participación puestos en marcha por la administración. La participación indirecta es aquella en la que los ciudadanos no son reconocidos como actores políticos y se traduce, fundamentalmente, en el ejercicio de influencia o en la creación de un clima de opinión favorable o desfavorable con relación a determinadas cuestiones políticas.

38 Como señala Revilla, "en cada contexto sociopolítico, sujeto siempre a procesos de cambio y de transformación, podrán surgir formas distintas a través de las cuales los ciudadanos se relacionan con la política y participan en los distintos ámbitos de su sistema político" (1996:309).

Cuadro 2. Dimensiones y tipos de Participación Política

Dimensión	Tipo de participación	
Actores	Individual	Colectiva
Cauces que utiliza	Institucional	No institucional
Modo de acción	Directa	Indirecta
Ámbito sobre la que se ejerce	Función política	Función administrativa

Fuente: Elaboración propia a partir de Revilla (1996).

Una vez explicitados los contenidos y tipos de participación política, podemos establecer su relación con la participación ciudadana. Esta última consiste, en definitiva, en un tipo de participación política, individual o colectiva, directa, que se ejerce sobre la función administrativa del sistema político —es decir, sobre la definición, elaboración, ejecución y control de las políticas públicas—, a través de los cauces institucionales reconocidos por la administración.

Participación ciudadana y participación social

Mientras que distinguir la participación ciudadana de la participación política puede resolverse definiendo la primera como un tipo particular de la segunda, resulta más complejo hacer la misma tarea con el concepto de participación social. Esto es así porque ambos conceptos aparecen, unas veces, como sinónimos y, otras, como modos diferentes de participación.

El término participación social se utiliza, en gran parte de la literatura, para referirse a la intervención de los ciudadanos en asociaciones voluntarias y movimientos sociales para la defensa y el logro de sus intereses sociales. Se trata, por tanto, de una participación en las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil, concebida en su origen como esfera privada por oposición a lo estatal, ha pasado a designar en la actualidad un espacio social en el que los ciudadanos se involucran, desde lo privado, en cuestiones públicas.

Se asiste, como señala S. Giner, al surgimiento de una esfera “privada pública”, que se manifiesta en la proliferación de “iniciativas ciudadanas de toda índole: asociaciones cívicas, deportivas, literarias, benéficas, étnicas o comunitarias. Muchas de ellas son asociaciones altruistas, esencialmente privadas y enfáticamente enraizadas en la sociedad civil, pero volcadas hacia la esfera de lo público” (1996:141).

La participación social, como práctica que se desarrolla en el espacio de la sociedad civil, puede estar orientada tanto a intereses privados como públicos. En este segundo caso, participación social y participación ciudadana tienen importantes puntos de contacto. Ambos tipos de participación ocupan un espacio social común cuando la participación social se dirige a intervenir sobre asuntos públicos, es decir, sobre cuestiones a las que “se otorga el mismo tratamiento que a aquellas cuestiones que ha de decidir una autoridad pública formal identificable y luego imponer esa misma autoridad, so pena de sanción, a través del procedimiento oficial que establece la ley” (Crouch, 1999:265).

La participación ciudadana, como ya se ha señalado, en tanto que intervención de los ciudadanos en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, implica necesariamente una relación con las instituciones políticas, mientras que al hablar de participación social esta relación es contingente. Esto introduce una segunda distinción entre participación social y ciudadana, derivada de una de las características básicas atribuidas a la sociedad civil: su autonomía respecto del Estado. Como destaca Giner, la sociedad civil constituye una “esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado, la cual se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas” (1996:130-131).

La participación social, en tanto que ejercida en la sociedad civil, se caracteriza también por esta autonomía. La participación ciudadana constituye, sin embargo, un ámbito regulado por las instituciones estatales, que establecen los canales y mecanismos a través de los cuales ésta puede ser ejercida por los ciudadanos.

3.1.2. La participación ciudadana como acción política

La participación ciudadana es política en tanto que acción que los individuos llevan a cabo con una intencionalidad política para intervenir en los asuntos reconocidos como públicos.

Al definir el carácter político de una acción por su intencionalidad nos situamos a medio camino entre un concepto restringido de lo político y un concepto amplio. Held distingue dos conceptos de lo político. En sentido estricto, “denota el dominio tradicional asociado con la forma, la organización y las operaciones del Estado o el aparato de gobierno y sus relaciones con los ciudadanos”. En un sentido amplio, se entiende que “lo político es coextensivo con respecto al conjunto completo de esferas y fuentes de poder. La política, en este sentido más amplio, se refiere al poder en general; es decir, trata de la capacidad de los agentes, las agencias y las instituciones sociales para mantener o transformar su contexto social o físico. Se refiere a los recursos que constituyen esta capacidad y las fuerzas que moldean e influyen sobre su ejercicio” (1997:233).

Un concepto restringido de lo político limita el ámbito de acción en el que los ciudadanos pueden ejercer la participación. Un concepto amplio obliga a considerar como política cualquier acción que los individuos o grupos lleven a cabo en la producción de lo social, con lo que resulta poco operativo. Aunque reconocemos que el poder es un elemento constitutivo de toda acción social, nos interesan sólo aquellas acciones que tratan de vincular al conjunto de la comunidad.

Seguimos en este punto las tesis de Offe, quién señala que “una exigencia mínima para poder calificar de político un medio cualquiera de actuar es la de que su autor pretenda de alguna forma explícitamente que se reconozcan como legítimos sus medios de acción y que los objetivos de la acción sean asumidos por la comunidad amplia” (1996:175). El concepto de Offe permite, además, superar la identificación entre lo público y lo estatal.

La definición de un asunto como público no es sólo una prerrogativa del Estado, sino también de los actores no gubernamentales. Como destaca C. Crouch, lo público deja de ser una cuestión definida por el estado para convertirse en un asunto susceptible de negociación.

Las fronteras entre los asuntos públicos y privados “difieren ampliamente entre sociedades y dentro de las sociedades a lo largo del tiempo”, por lo que no establecer criterios analíticos a priori para una división que es, básicamente, “una mezcla, de juicios normativos cambiantes y el resultado de luchas de poder” (Crouch, 1999:256).

3.1.2. La participación ciudadana como acción institucionalizada

La participación ciudadana es una acción que se ejerce a través de mecanismos institucionalizados, es decir, organizados como un sistemas de reglas que regulan cierto tipo de acciones y relaciones sociales dando respuesta, al menos, a las siguientes cuestiones: quién, qué, por qué y cómo (Navarro y Pérez de Yruela, 1994).

La respuesta a estas cuestiones constituye las dimensiones básicas para el análisis de la participación: los actores que realizan la acción participativa; los modos de acción o actividades en que se concreta la participación; el ámbito de actuación o nivel de producción de lo político sobre el que se ejerce; y los fundamentos o conjunto de valores que orientan y dan significado a la acción.

Cuadro 3. Dimensiones de la participación ciudadana

Cuestiones	Dimensiones
¿Qué?	La acción participativa
¿Quién?	Los actores
¿Por qué?	Los valores
¿Cómo?	Los modos de acción El ámbito de actuación

Fuente: Elaboración propia.

Los actores de la participación

La participación es llevada a cabo por los individuos en tanto que ciudadanos, esto es, en tanto que miembros de una comunidad política que, por pertenecer a ella, tienen reconocidos un conjunto de derechos y obligaciones.

Consiste, en primer lugar, el ejercicio de un derecho individual y, por tanto, se configura como una prerrogativa de los sujetos. Sin embargo, pese a este carácter individual, la participación ciudadana tiende a adoptar la forma de acción colectiva, puesta en práctica por individuos que comparten determinados intereses y concepciones de los asuntos políticos. Al subrayar el carácter colectivo de la participación ciudadana, lo que se pretende es destacar que su importancia radica, “más allá de la posibilidad del ingreso de los individuos en el escenario político, en la incorporación de los procesos de identificación colectiva en la producción del orden social y político y en la intervención de los intereses colectivos en el desarrollo de la democracia” (Revilla, 1996:301).

La participación ciudadana supone, para muchos autores, un modo de incrementar los mecanismos de intermediación de intereses propios del modelo corporativista establecido tras la II Guerra Mundial. El debilitamiento de este esquema corporativista, especialmente en lo que se refiere al papel de los sindicatos, unido a la irrupción en el escenario político de nuevos movimientos sociales y de asociaciones voluntarias, ha modificado las relaciones entre Estado y ciudadanía en la esfera política, no sólo por la introducción de nuevos actores, sino porque su inclusión se produce en términos diferentes.

Mientras que los grupos de interés participan en la esfera política como defensores de intereses privados, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil se justifica en la defensa de intereses públicos. Parecen configurarse, así, dos modelos organizativos de representación de intereses, vinculados, de un lado, a los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias y, de otro, a los grupos de interés. En principio, los primeros ejercen una función pública, pues defienden intereses públicos de forma abierta y transparente, fortaleciendo con su acción la esfera pública. Los segundos se orientan, por el contrario, a la defensa de sus intereses particulares. En la práctica, sin embargo, esta distinción no resulta siempre clara, lo que no impide que siga funcionando como un importante referente simbólico que legitima las acciones de unos y otros.

El ámbito de la participación

La participación ciudadana es una acción dirigida a influir o intervenir directamente en los distintos niveles de la producción de las políticas públicas, es decir, en la introducción de temas en la agenda política, la formulación de alternativas, la adopción de decisiones, la ejecución de las políticas y la evaluación de los resultados.

La agenda política incluye los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública. Según R. Cobb y C. D. Elder (1984)³⁹, existen dos clases de agenda. La primera, a la que los autores denominan agenda sistémica, incluye los temas que la sociedad considera que merecen la atención de los poderes públicos y pertenecen al ámbito de la jurisdicción legítima del poder gubernamental existente. La segunda, calificada como agenda institucional, está formada por los temas de los que se ocupa el gobierno de forma regular mediante el trabajo de las instituciones políticas y administrativas. El análisis de políticas públicas destaca que los problemas públicos no existen por sí mismos, sino que el proceso a partir del cual una situación trasciende sus límites de asunto privado, o de simple hecho, y se convierte en un problema de política pública está sujeto a definición social.

En este proceso, se ponen en juego los intereses de diversos actores y grupos, que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, cómo serán definidos, en tanto que la definición de los problemas condiciona, en cierta manera, la solución a adoptar. Cuando un tema concreto ha alcanzado la categoría de problema de política pública se lleva a cabo, como paso previo a la toma de decisiones, el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costes. Se trata de un trabajo de prospectiva a través del cual se pretende prever las consecuencias posibles de la aplicación de una u otra política (Caminal, 1996).

39 Cobb, R. y Elder, C.D., (1984), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Allymand Bacon, Boston. Citado en Caminal (1996:439).

El proceso de toma de decisiones suele identificarse con el momento en que las autoridades que poseen la legitimidad legal para ello deciden poner en marcha una política determinada. El análisis de políticas públicas interpreta este proceso desde dos modelos diferentes: la decisión racional y el incrementalismo. En el primer caso, se plantea que “el decisor actúa en todo momento según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través del ejercicio consistente en la selección inicial de preferencias y objetivos, búsqueda exhaustiva de alternativas y evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para adoptar finalmente la decisión que mayor beneficio le produce”. En el segundo, la toma de decisiones se concibe como “el fruto de negociaciones, compromisos y presiones entre actores independientes y con intereses contrapuestos” (Caminal, 1996:442-443).

La ejecución designa la fase de puesta en práctica de la política pública. Se trata de un proceso complejo en el que se ven afectados una multiplicidad de actores e instituciones y no puede ser interpretado, por tanto, como la mera ejecución fiel de las decisiones tomadas por los políticos. La Ciencia Política analiza esta fase de la política pública a partir de dos modelos: el enfoque *top down* y el enfoque *bottom up*. El primero considera la ejecución como un proceso que va desde el nivel político al nivel técnico; el segundo, “parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza” (Caminal, 1996:446).

Por último, la evaluación implica la obtención de datos sobre el desarrollo y los resultados de la política pública y la emisión de un juicio al respecto. Existen diferentes tipos de evaluación, entre los que cabría destacar, de un lado, la evaluación de la ejecución (que tiene como objetivo evaluar la puesta en marcha del programa) y la evaluación de los resultados (que trata de analizar el grado en que el programa consigue los resultados buscados sobre la población objeto del mismo).

Los niveles de acción participativa

Los niveles de participación incluyen un amplio repertorio de acciones que pueden desarrollarse en cada una de las fases de producción de las políticas públicas. Como ya se ha señalado, la participación ciudadana constituye un ámbito regulado por las instituciones estatales, que establecen los canales y mecanismos a través de los cuales ésta puede ser ejercida por los ciudadanos. Las actividades a través de las cuales se desarrolla la participación ciudadana están, por tanto, sujetas a un cierto grado de regulación legal o, cuanto menos, a un reconocimiento por parte de las instituciones públicas.

Hay varios modos de clasificar los métodos o las fórmulas de participación ciudadana. Así, dependiendo del interés del investigador, los encontramos clasificados según los sujetos individuales o colectivos que participan, la fase de la actuación pública en que se producen, el grado de implicación de los ciudadanos o el objetivo de la participación, entre otros (Colino y Del Pino, 2003a).

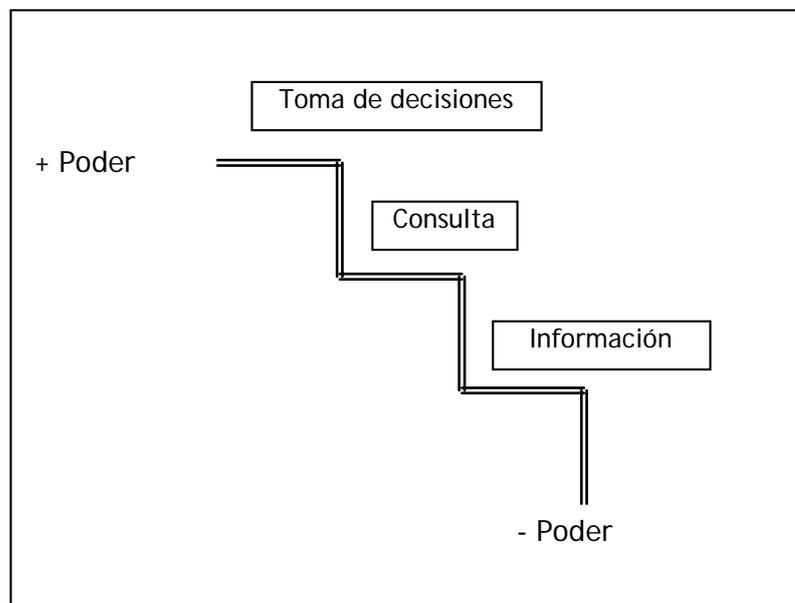
Aquí se opta por clasificar los mecanismos en función del poder que otorgan a los ciudadanos, remitiendo a lo que en la literatura especializada se conoce como *escaleras de participación* (Arnstein, 1971). En el nivel inferior estarían aquellos mecanismos participativos que pretenden, únicamente, ofrecer información a los ciudadanos. En un nivel intermedio, encontramos instrumentos dirigidos a obtener, mediante la consulta, la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones. Por último, en el nivel superior, el que otorga mayor poder a la ciudadanía, se sitúan los mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones (Brugué, Font y Gomá, 2003).

Los procesos dirigidos a obtener, emitir y difundir información constituyen un primer nivel de la práctica participativa. Se trata de una información que circula en dos sentidos: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos (Colino y Del Pino, 2003).

La consulta va más allá de la simple provisión de información, en tanto que implica que los ciudadanos den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración y los ciudadanía (Alberich, 2003).

Durante la consulta, las opiniones de los ciudadanos deben ser deliberadamente solicitadas y, como mínimo, tomadas en cuenta en alguna de las etapas de la implementación de las políticas. Esto requiere, por una parte, que los temas planteados puedan estar sujetos a modificaciones y, por otra, que exista la suficiente voluntad política y capacidad institucional como para permitir la introducción de cambios. Sin embargo, la decisión final sigue recayendo en los organismos de la Administración. La consulta, como modo de obtener la opinión de los ciudadanos, puede ser legalmente preceptiva, cuando se establece en determinados procedimientos administrativos, o voluntaria, cuando las autoridades locales deciden mejorar sus decisiones teniendo en cuenta la opinión de determinados grupos o individuos afectados o del público en general (Colino y Del Pino, 2003a).

Cuadro 4. Niveles de Acción Participativa



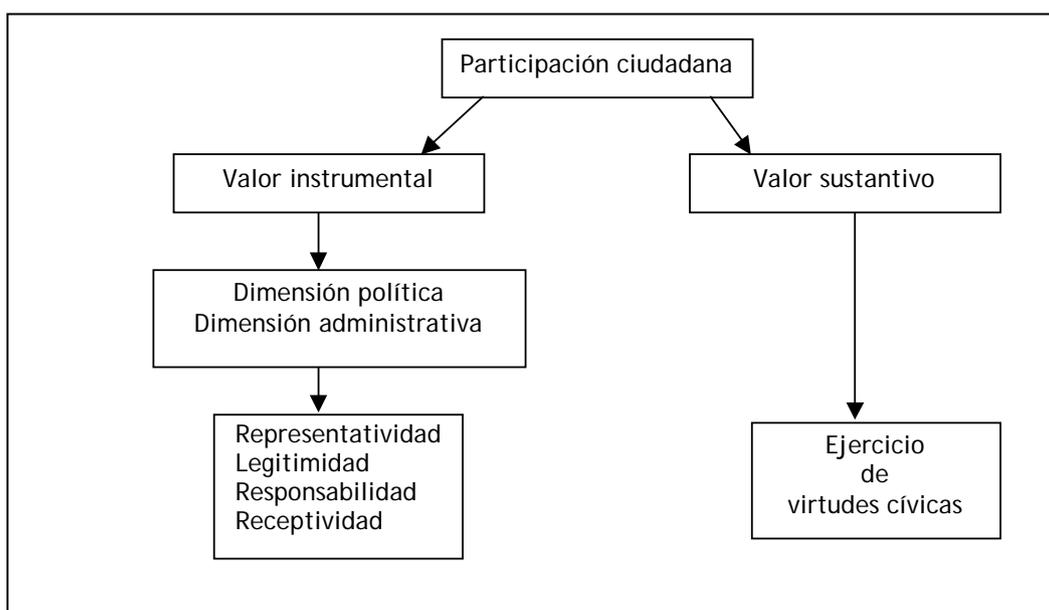
Fuente: Elaboración propia a partir de Brugué, Font y Gomá, 2003

Por último, la toma de decisiones conjunta es el nivel de la participación que tiende hacia formas de cogestión y autogestión ciudadanas, al darse una participación directa en el gobierno, en el poder ejecutivo concreto (Alberich, 2003).

Los valores y fundamentos de la participación

La participación ciudadana puede tener un valor sustantivo o instrumental. En el primer caso, es concebida como un bien en sí misma en tanto que supone un ejercicio de las virtudes cívicas. En el segundo caso, la intervención de los ciudadanos en la gestión de lo público se considera un medio para conseguir otros fines. Desde una perspectiva instrumental, la participación ciudadana presenta una dimensión política y otra administrativa. En la dimensión política, el objetivo principal es la democratización del sistema político, dirigida a ampliar tanto los sujetos políticos como las instancias institucionales para la participación directa en los asuntos públicos.

Cuadro 5. Fundamentos de la Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

En su dimensión administrativa, la participación ciudadana trata de aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión pública, incidiendo en cuestiones como la expresión de las preferencias ciudadanas para orientar el gasto público o la transparencia y publicidad en los procesos de toma de decisiones, entre otras.

La participación ciudadana se vincula, de esta manera, a diversos atributos del gobierno, como son la representatividad, la legitimidad, la responsabilidad (*accountability*) y la receptividad (*responsiveness*).

Estos atributos remiten al concepto de representación, un término difícil de delimitar puesto que constituye uno de los elementos centrales de la teoría democrática y, por tanto, ha sido objeto de definición en diferentes momentos históricos y desde diversas perspectivas. En un libro convertido con clásico, H. Pitkin (1985) distingue cinco dimensiones del concepto representación: autorización, representación descriptiva, representación simbólica, responsabilidad y actuación sustantiva.

La idea de representación descriptiva corresponde a lo que comúnmente se entiende por representatividad, definida como equivalencia entre representantes y representados. Esta equivalencia puede estar referida a diversos elementos: de un lado, a las ideas, valores e intereses; de otro, a las características de la población. Para Pitkin, en este concepto de representación “el representante no actúa por otros, sino que los sustituye en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (1985:67).

La idea de representación simbólica remite al principio de legitimidad, que hace referencia, en M. Weber, a las motivaciones típicas para la obediencia a la autoridad. Estas motivaciones típicas son de tres tipos: la creencia en la santidad de los poderes y ordenamientos de toda la vida (legitimidad o autoridad tradicional); la creencia en los dones y atributos personales de un individuo (legitimidad o autoridad carismática); y la creencia en la validez de los ordenamientos legales y en la competencia basada en reglas racionalmente obtenidas e interpretables (legitimidad o autoridad legal-racional); este último tipo de legitimidad es el que prevalece en las sociedades modernas (Laporta, 1998:428-429). La legitimidad se puede definir, por tanto, como el atributo del Estado que consiste en la existencia de un nivel de consenso que garantice la obediencia a la autoridad estatal sin que sea necesario recurrir al uso de la fuerza, salvo en casos excepcionales.

Como señalan N. Bobbio y N. Matteucci (1982), el proceso de legitimación no tiene como punto de referencia al Estado en su conjunto, sino que afecta a sus diversos elementos: la comunidad política, el régimen, el gobierno y, cuando el Estado no es independiente, el Estado hegemónico al que está subordinado. En relación con el gobierno, los autores señalan que para que éste sea calificado como legítimo, es suficiente con que se haya formado en conformidad con las normas del régimen —es decir, con el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y de los valores que animan la vida de esas instituciones—, y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política. Sin embargo, con el desarrollo de los Estados de bienestar, la legitimidad ha pasado a residir, además, en la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

La idea representación como responsabilidad alude a la cuestión del control por parte de la ciudadanía o de la rendición de cuentas (*accountability*)⁴⁰. Para Pitkin (1985), el representante actuará de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores si desea conseguir la reelección. En este sentido, las elecciones son concebidas como el proceso a través del cual los representantes deberán rendir cuentas de sus decisiones ante el electorado. Sin embargo, como advierte R. Máiz (2003), las elecciones presentan serios límites como mecanismo efectivo para realizar las tareas de control que requiere el sistema político. Los gobiernos sólo resultan controlables si los electores son capaces de saber que éstos actúan en favor de sus intereses y pueden sancionarlos en caso de que no sea así, negándoles la reelección.

40 O'Donnell (1998) distingue dos tipos de *accountability*. El primero de ellos, *accountability* vertical, implica que mediante elecciones razonablemente libres y regulares, la ciudadanía puede castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección. Además de las elecciones, la posibilidad de plantear demandas sociales sin padecer coerción estatal y la existencia de medios de comunicación independientes son otras dimensiones de este tipo de *accountability*. El segundo, la *accountability* horizontal, supone la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actuaciones de otros agentes o agencias del Estado.

Ello implica que los ciudadanos deberían, al menos, poseer información sobre los efectos y beneficios o perjuicios de las políticas públicas; poder atribuir responsabilidades a los gobiernos por su actuación; disponer de instrumentos institucionales para castigar y recompensar a los gobiernos; y poseer una sólida capacidad de acción colectiva capaz de superar el déficit en los anteriores requisitos.

La representación como actuación sustantiva alude a la receptividad, entendida como la actuación de los representantes en interés de los representados, de una manera sensible ante sus opiniones y deseos. En las democracias actuales, los partidos políticos se han ido situando en escenarios donde cada vez les es más difícil lograr el apoyo de los electores. Esto ha afectado negativamente a su relación con la ciudadanía, de manera que las formaciones políticas se han visto obligadas a analizar de forma permanente las preferencias de los electores y, sobre todo, a hacer depender el apoyo de los votantes de su propia capacidad de receptividad (von Beyme, 1986: 132-133)⁴¹.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden contribuir a mejorar cada uno de estos atributos. Así, la incorporación de los diferentes actores sociales a la toma de decisiones puede conferir una mayor representatividad a las políticas que desarrollan los poderes locales y facilitar el proceso de toma de decisiones. También puede dotar de mayor legitimidad democrática a las políticas concretas que adopta el gobierno local y, por extensión, a las mismas instituciones que las llevan a cabo (Font, 2001:49). Además incrementa, al menos en teoría, la capacidad de los ciudadanos para controlar la gestión que realizan las administraciones públicas y, por último, permite trasladar a la esfera política las demandas y reivindicaciones de la ciudadanía, ofreciendo a los representantes información relevante para que desarrollen políticas más receptivas.

41 K. von Beyme, 1986. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid. Citado en Martínez, M^a A. (2004).

3.2. LOS DISCURSOS NORMATIVOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los debates en torno a la participación, vinculados al concepto de profundización democrática, se han convertido en un tema central para la filosofía y la teoría política: nuevas formas de democracia (Held), democracia fuerte (Barber), democracia deliberativa (Habermas, Fishkin, Elster), pluralismo democrático radical (Laclau y Mouffe), democracia asociativa (Hirsch), etc. Bajo diferentes calificativos, y con diferencias sustanciales entre ellas, encontramos diversas propuestas que apuntan hacia una profundización en la democrática.

El proceso de democratización suele representarse, por lo general, desde una perspectiva de carácter cuantitativo, de manera que cuanto mayor es el número de individuos que pueden participar políticamente, mayor es el grado de democratización que se atribuye al sistema político. En las últimas décadas, esta perspectiva se está ampliando con una visión más cualitativa, que ya no pone el acento en la cantidad de individuos que gozan de derechos políticos, sino en los medios que éstos pueden utilizar para ejercer su participación. Se trata, en definitiva, de profundizar en la democracia, complementando los mecanismos tradicionales de la democracia representativa con modos de participación basados en la democracia directa.

Las propuestas en este sentido son múltiples y, pese a las diferencias entre ellas, todas comparten un punto de partida común. Como señala Gómez Valle, “los nuevos adjetivos de la democracia tratan de despojarla de su sentido eminentemente electoral y representativo, para trasladarla a una situación de mayor participación e involucramiento en los temas y asuntos que atañen directamente a los ciudadanos: la calidad de vida y los aspectos ambientalistas, la autogestión de servicios públicos, el diseño de programas y planes urbanos, etcétera” (2001:143).

La participación ciudadana tiene, por tanto, una dimensión discursiva que plantea un proceso de redefinición de algunas de las nociones clave de la tradición liberal, como la ciudadanía, la sociedad civil, lo público e, incluso, el propio concepto de política democrática.

Cuadro 6. Reformulación de los conceptos de la democracia liberal a partir de las propuestas de democracia participativa⁴²

	Democracia liberal	Democracia participativa
Ciudadanía	Ciudadano liberal Homo economicus Interés Derechos individuales	Ciudadano activo Zoon politikon Virtud Responsabilidades colectivas
Sociedad civil	Esfera privada	Esfera privada para intervenir en lo público
Público	Público estatal	Público no estatal
Política democrática	Instrumental Agregación de preferencias Preferencias prepolíticas Votación Delegación	Autotélica Búsqueda del bien común Preferencias políticas Deliberación Acción directa

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. La ciudadanía activa

Desde la década de los noventa, el concepto de ciudadanía ha vuelto a ocupar un lugar relevante en las ciencias sociales. Este renovado interés está provocado por razones de diversa índole, entre las que cabe destacar: las transformaciones en el modelo de Estado-nación; el resurgimiento y redefinición de los nacionalismos; la quiebra del consenso en torno al Estado de Bienestar y a la extensión de los derechos sociales; la intensificación de los procesos migratorios; la creciente apatía política y el deterioro de las cualidades morales de los ciudadanos, tan señalados por algunos autores; y la crítica política de los nuevos movimientos sociales (Kymlicka y Norman, 1997; Pérez Ledesma, 2000; Morán y Benedicto, 2000).

42 La utilización de los conceptos democracia liberal y participativa en singular no implica asumir que se trata de tradiciones unitarias. Se trata de una simplificación que, aunque pobre en matices, tiene la ventaja de destacar los aspectos centrales de ambos tipos de democracia que serán retomados en el análisis de los datos empíricos.

Todos estos cambios han puesto en cuestión el concepto de ciudadanía construido tras la II Guerra Mundial, cuyo mejor exponente es la obra de T. H. Marshall. El autor define la ciudadanía como "aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad" y que los hace iguales "en cuanto a los derechos y obligaciones" (1998:37). La ciudadanía moderna estaría integrada por tres elementos: el elemento civil, compuesto por "los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia"; el elemento político, definido como "el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros"; y, por último, el elemento social que abarca "todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad" (1998:22-23).

Las transformaciones señaladas más arriba han obligado a redefinir los elementos centrales de esta noción de ciudadanía —derechos, nación y universalismo—, generando un conjunto de propuestas que, desde diferentes perspectivas teóricas y políticas⁴³, apuntan "a la necesidad de complementar, o sustituir, la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas" (Kymlicka y Norman, 1997:8).

Privilegiar una noción activa de la ciudadanía significa desviar el foco de atención desde los aspectos formales hacia las prácticas en que ésta se concreta, esto es, hacia los modos de participación política y ciudadana. Así, B. S. Turner concibe la ciudadanía como "el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como un miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad" (1993:2).

43 Las propuestas para la construcción de una ciudadanía activa cubren, prácticamente, todo el espectro ideológico, desde la teoría liberal hasta el pensamiento comunitarista de los años ochenta, pasando por el republicanismo cívico y la defensa de la democracia participativa por parte de la izquierda política. Para una revisión de estas propuestas consultar Kymlicka y Norman (1997) y Pérez Ledesma (2000).

Para el autor, esta definición “enfatisa la idea de práctica en orden a evitar una definición netamente jurídica de ciudadanía como una mera colección de derechos y obligaciones” y sitúa el concepto en relación a “la desigualdad, diferencias de poder y clase social, porque la ciudadanía está inevitablemente ligada con el problema de una inequitativa distribución de recursos en la sociedad” (1993:2-3).

Junto al énfasis en las prácticas y la desigualdad, otros autores destacan el carácter histórico y relacional de la ciudadanía. Según P. Donati, las sociedades actuales se enfrentan a una crisis de integración política que se expresa en una crisis de la ciudadanía moderna⁴⁴. Esta crisis de la ciudadanía puede interpretarse de diversas maneras pero fundamentalmente consistiría en un desequilibrio “entre derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos y por parte de las instituciones” (1999:250). La ciudadanía es, para el autor, un “complejo de derechos y obligaciones”⁴⁵ de los individuos y colectividades hacia la comunidad política, un “conjunto de expectativas recíprocas entre sujetos políticos”; de un lado, los ciudadanos; de otro, las instituciones que representan a la comunidad (1999:249-250).

Desde su teoría relacional de la sociedad, Donati entiende la ciudadanía como “relación social” y no como un elemento jurídico; se trata, ante todo, de “una realidad socialmente producida, que tiene su historia y su evolución”. Para el autor, “la ciudadanía no es ya la relación que se tiene con el vértice de la sociedad, no es ya la relación política más elevada, sino que se convierte en una relación de redes, aplicable a todo el nivel del obrar social” (1999:37-38).

44 Donati afirma que la sociedad contemporánea se caracteriza por una intensa crisis de integración política, derivada de las “crecientes dificultades para obtener consenso y gobernar” que encuentran los sistemas políticos. Esta crisis afecta al “símbolo de la integración política en sentido moderno, la ciudadanía”, que “en algunas ocasiones se presenta como una etiqueta vacía, a veces aparece privada de significados o incomprensible, de vez en cuando nos la encontramos como un concepto contradictorio o como una práctica de efectos paradójicos y perversos” (1999:15-16).

45 Un derecho de ciudadanía consiste en la “posibilidad efectiva de ver satisfecha una expectativa o exigir una prestación en cuanto ciudadano”, mientras que una obligación de ciudadanía es definida como “el deber de corresponder a cuanto la comunidad política, mediante sus legítimas instituciones, solicita a los ciudadanos para el bien común” (Donati, 1999:250).

Además, la ciudadanía no tiene sólo un carácter político sino que implica también otras dimensiones de la realidad: “psicológicas (por ejemplo, ciertos sentimientos de pertenencia), culturales (por ejemplo, ciertos modelos de vida que vienen representados como características nacionales), económicas (el estar insertados en un cierto sistema de intercambios y de transferencia de recursos), sociales (el compartir ciertas reglas de vida), jurídicas (el referirse a cierta ordenación codificada de derechos y deberes” (1999:37-38).

Esta concepción implica una ruptura entre la ciudadanía moderna y la ciudadanía post-moderna. Mientras que en la modernidad “la ciudadanía es un ligamen político que significa la pertenencia a un Estado nación que se va construyendo como régimen democrático”, en la post-modernidad “la ciudadanía se convierte en la dimensión política de las relaciones sociales que persiguen bienes comunes” (Donati, 1999: 44).

La sustitución de una concepción pasiva de la ciudadanía por una de carácter activo trae consigo la necesidad de reflexionar sobre las condiciones sociales e institucionales que permiten el ejercicio práctico de los derechos ciudadanos. Esto, como apuntan M^a L. Morán y J. Benedicto, obliga a “tomar en cuenta los actores sociales, los itinerarios a través de los que se construyen, transforman o destruyen las identidades ciudadanas, las estrategias de las demandas ciudadanas, los complejos y cambiantes repertorios por medio de los cuales se expresan los conflictos y, finalmente, obliga a considerar el impacto de las políticas públicas en dichas prácticas y, también, en la estructura de la desigualdad social” (2000:18). En este sentido, algunos autores plantean que la práctica de la ciudadanía requiere de una reactivación de la esfera pública, en la que los ciudadanos puedan actuar colectivamente e involucrarse en deliberaciones comunes sobre todos los asuntos que afectan a la comunidad política (Passerin d’Entrèves, 1992), así como de la ampliación de los canales comunitarios para aumentar las oportunidades de participación ciudadana (Crouch, 1999).

3.2.2. La sociedad civil como espacio privado para intervenir en lo público

Al igual que ocurría con el concepto de ciudadanía, el de sociedad civil ha adquirido en los últimos años una enorme importancia, tanto en el ámbito de la teoría como de la práctica política. Los procesos de transición democrática en América del Sur y Europa del Este, donde la sociedad civil llegó a simbolizar la resistencia de los sectores excluidos frente a la arbitrariedad del poder político o militar (Fernández, 1997), han jugado un papel fundamental en lo que suele calificarse de *resurgimiento* de la sociedad civil.

Junto a estos procesos, se han producido en las sociedades democráticas un conjunto de cambios políticos y sociales que explican el renovado interés por el concepto de sociedad civil: la creciente dificultad de los partidos políticos para representar y agregar intereses sociales; la emergencia de nuevos actores políticos, que obligan a redefinir los límites de la esfera estatal; la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social de orden corporativo y clientelar; y el cuestionamiento público del universo de los políticos por motivos de corrupción y nepotismo (Cansino y Leroux, 1997).

La sociedad civil, concebida en su origen⁴⁶ como esfera privada por oposición al Estado pasa a designar, en el escenario teórico y político en los años ochenta, un espacio social en el que los ciudadanos se involucran, desde lo privado, en cuestiones públicas. En este contexto, la obra de J. L. Cohen y A. Arato, *Sociedad civil y teoría política* constituye una referencia básica. Los autores proponen un concepto de sociedad civil pensada en torno a “movimientos democratizadores autolimitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear las formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica” (2000:36-7).

46 Para una evolución del concepto de sociedad civil, consultar Cohen y Arato (2000) y Giner (1996).

La sociedad civil es definida como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, que incluye tanto la esfera íntima (la familia, las relaciones de amistad) como las organizaciones voluntarias (asociaciones y movimientos sociales) y las formas de comunicación pública. La sociedad civil se refiere a las “estructuras de socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (2000:8-10).

Un concepto similar lo encontramos en L. Diamond (1997), para quien la sociedad civil se concibe como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. La sociedad civil es distinta de la sociedad en general, en tanto que involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales de éste. Sin embargo, a diferencia de Cohen y Arato, Diamond excluye de la sociedad civil la vida familiar e individual, así como la actividad interna de los grupos voluntarios. Para el autor, la sociedad civil comprende un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales, los medios de comunicación independientes y las instituciones que pertenecen al amplio campo de la cultura autónoma y la actividad intelectual.

Tanto Cohen y Arato como Diamond consideran a la sociedad civil como una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. Para los primeros, el papel político de la sociedad civil “no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural”. Los autores destacan, además, que al igual que el “papel mediador de la sociedad política entre la sociedad civil y el Estado es indispensable”, también lo son “las raíces de la sociedad política en la sociedad civil” (Cohen y Arato, 2000:9).

Para Diamond, la sociedad civil cumple diferentes funciones democráticas entre las que destaca, como más importante, el control de las instituciones políticas democráticas en general y del poder estatal en particular. Además, la sociedad civil posee, según el autor, múltiples potencialidades para estimular la participación política, aumentar la eficacia política de los ciudadanos, fomentar el desarrollo de valores democráticos como la tolerancia, la moderación, la voluntad de compromiso y el respeto a las posiciones opuestas. Por último, el autor destaca que la sociedad civil aumenta la gobernabilidad del Estado al dotar de mayor legitimidad al sistema político: al incrementar la responsabilidad, la capacidad de respuesta, la inclusividad, la efectividad y, por consiguiente, la legitimidad del sistema político, una sociedad civil vigorosa proporciona a los ciudadanos respeto para el Estado y un compromiso positivo con él. Al final, esto aumenta la habilidad del Estado para gobernar y para obtener obediencia voluntaria de sus ciudadanos.

Como se puede ver, los autores coinciden de nuevo al señalar que, junto con el desarrollo de una sociedad civil democrática, son necesarios también el fortalecimiento y democratización del Estado. En esta línea de pensamiento, Held señala que, para que la democracia renazca en nuestros días, debe ser concebida “como un fenómeno de dos caras: que haga referencia, por un lado, a la reforma del poder del Estado y, por el otro, a la reestructuración de la esfera de la sociedad civil” (1996:353).

3.2.3. Lo público no estatal

Los cambios en el papel del Estado-nación y la crisis relativa que afecta al modelo de democracia representativa han generado una reformulación del concepto de lo público, que deja de identificarse exclusivamente con lo estatal. Lo público amplía su espacio para incluir actores sociales y modos de acción que habían permanecido excluidos de la esfera política. Diferentes autores dan cuenta de esta transformación con conceptos como *privado social* (Donati) o *público no estatal* (Bresser y Cunill).

Donati elabora su teoría del privado social a partir de la distinción entre cuatro esferas o polos en torno a los cuales se organiza la sociedad: el mercado, el estado, el tercer sector y las redes primarias. El mercado se concibe como el "sistema de empresas que actúan por beneficio". El estado se caracteriza por el ejercicio del poder político para la "imposición forzosa de las obligaciones de ciudadanía" y la "redistribución de los recursos". El tercer sector está constituido por el "conjunto de organizaciones autónomas no de beneficio que actúan a partir de objetivos solidarios usando primariamente, aunque no exclusivamente, medios solidarios". Estas organizaciones son, al mismo tiempo, mediadoras de intereses y productoras de servicios. Por último, las redes primarias están integradas por "la familia, parientes, grupos de amigos y redes informales" (1999:122).

El privado social, que se situaría en el área que comprende el tercer sector y las redes primarias, es definido por el autor como aquellos "sistemas de acción organizados a partir de motivaciones, objetivos y reglas de solidaridad social, que gozan del máximo de autonomía de gestión interna, y también pueden estar estructurados en forma de empresa, mientras que públicamente son reconducibles al sistema político-administrativo en el marco de los derechos de ciudadanía" (Donati, 1999:106).

El privado social se explica en relación con determinados fenómenos sociales, entre los que cabría destacar, por una parte, las limitaciones que presenta el modelo clásico de Estado de Bienestar y, por otra, la crisis del Estado-nación. Constituye, en palabras del autor, una respuesta a estos dilemas de la sociedad compleja: como medio de garantizar la exigencia y el control de derechos relativos a intereses legítimos y difundidos por parte de las comunidades que no están representadas en las estructuras neo-corporativas de los sistemas fiscales y de seguridad social, de un lado, y como un modo para re-equilibrar los desniveles territoriales de los derechos de los ciudadanos, actuando como organizaciones de presión, de defensa y también de promoción (Donati, 1999:109-110).

El crecimiento del privado social tendría, para Donati, una fuerte correlación con la crisis del Estado de Bienestar, a partir de la cual el Estado pasaría a ser visto como un subsistema más en el desarrollo de la política social y la ampliación de los sujetos o fuentes de bienestar llevaría aparejada la introducción de nuevos modelos de acción. Según el autor, está en curso un gran desplazamiento de las finalidades y de los sujetos de las políticas sociales en direcciones que no son ni de tipo estatal, ni de tipo mercantil. De un único o principal actor, el Estado, se pasa a múltiples y complejos actores de la política social. De modalidades de realización por vía institucional, se evoluciona a nuevas modalidades basadas en la construcción de redes formales-informales, con la participación de sujetos no institucionales y la apelación a recursos propios de las singulares comunidades locales y de los grupos sociales primarios y secundarios (Donati, 1999:115).

Con planteamientos similares a los expuestos por Donati, L. C. Bresser y N. Cunill (1998) plantean la necesidad de reconceptualizar lo público, diferenciándolo tanto de lo privado como de lo estatal. Los autores distinguen cuatro esferas o “formas de propiedad relevantes” en las sociedades contemporáneas: la pública estatal, que “detenta el poder del Estado y/o es subordinada al aparato del Estado”; la pública no estatal, orientada hacia el interés público y sin finalidad lucrativa, “aunque es regida por el Derecho privado”; la corporativa, que tampoco tiene fines lucrativos, pero se dirige a la defensa de los intereses de un grupo o corporación; y la privada, “volcada al lucro o al consumo privado” (1998:27).

Bresser y Cunill ponen el énfasis en lo que denominan lo público no estatal, definido como un sector que aglutina organizaciones públicas —en tanto que se orientan al interés general— y no estatales —porque no forman parte del aparato del Estado. Lo público no estatal presenta dos dimensiones: el control social sobre las acciones de gobierno, de un lado, y la producción de bienes y servicios públicos por parte de agentes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado. “La primera se refiere al espacio de la democracia directa que, expresada como control social sobre las actividades públicas, facilita la democratización del Estado y de la propia sociedad” (Bresser y Cunill, 1998:17).

La segunda dimensión “llama la atención sobre las posibilidades que ofrece la producción de bienes y servicios colectivos por parte de entes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado, a efectos del fortalecimiento tanto de los derechos sociales como de los procesos de auto-organización social” (Bresser y Cunill, 1998:17)

El Estado social, al que ellos denominan modelo social-burocrático de Estado⁴⁷, habría entrado en crisis a partir de los años setenta. Esta crisis, que afecta tanto a su capacidad de gobierno como de representación, hace necesaria la incorporación de los ciudadanos, por un lado, a la producción de bienes públicos y, por otro, a formas de control social directo sobre la administración pública y el propio Estado. Sin embargo, la necesidad de mayor implicación ciudadana en lo público no supone una simple reacción a la crisis del Estado. Como señalan los autores “la noción de lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente del poder político, atribuyéndole un rol expreso —más allá del voto— en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y, en general, su preocupación por la *res publica*.”

Pero el tema de lo público no estatal también se vincula a la atribución por parte de la sociedad de una responsabilidad en la satisfacción de necesidades colectivas, mostrando que tampoco en este campo el Estado y el mercado son las únicas opciones válidas” (Bresser y Cunill, 1998:39). La introducción de una tercera dimensión que supere la visión dicotómica que enfrenta “lo estatal” con “lo privado” está vinculada a la necesidad de asignar una distinta proyección a las relaciones entre Estado y sociedad. Se trata, en definitiva, de reivindicar que los intereses públicos aumenten sus posibilidades de realización a través tanto de la incorporación de nuevos actores sociales, como de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

47 El Estado Social-Burocrático es definido como social porque “buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico”; es burocrático “porque lo hacía a través de un sistema formal-impersonal basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente estas funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos” (Bresser y Cunill, 1998:26).

3.2.4. Política democrática y democracia participativa

El concepto liberal de política también ha sido objeto de redefinición por parte de las diferentes propuestas que tratan de profundizar en la democracia. Esta redefinición afecta tanto al modo en que se concibe la naturaleza de las preferencias ciudadanas, como a la función que debe cumplir la actividad política y los mecanismos establecidos para su ejercicio.

El modelo liberal representativo, al igual que algunas propuestas de democracia directa, conciben las preferencias de los ciudadanos como prepolíticas, individuales en el caso liberal y colectivas en el republicano y comunitarista, pero siempre dadas, completas y previas al proceso político. En este modelo, la política es considerada “como el mero escenario de la realización adjetiva de unos intereses individuales o colectivos que se generan exógenamente, con criterios de utilidad o comunidad, al margen del conflicto, el discurso y las instituciones”. Se convierte, así, en una actividad “instrumental y utilitaria”, en la que los procesos políticos tienen como único fin “canalizar mediante la mayor transparencia posible las preferencias ciudadanas”, y donde la democracia consiste en “una dimensión subsidiaria e instrumental para el despliegue de los derechos subjetivos (negativos) que el individuo posee frente al Estado y frente a los otros individuos” (Máiz, 1996:55-56).

Para la democracia participativa directa, pese a compartir la consideración de las preferencias de los ciudadanos como exógenas, la política es un ámbito que se valora positivamente, no tanto por los fines que pueda obtener, sino como actividad *autotélica*, valiosa en sí misma en tanto que contribuye a la formación de una ciudadanía capaz de autogobernarse (Máiz, 2003). La política, en este modelo, constituye “una dimensión integradora, comunicativa, transformadora de intereses conflictivos en intereses no conflictivos, en procura de un acuerdo racional en torno al bien común” (Máiz, 1996:56).

Frente a esta concepción, los postulados de la democracia deliberativa insisten en que las preferencias ciudadanas son esencialmente incompletas; no son exógenas ni anteriores al proceso democrático, sino que se perfilan, modulan y generan políticamente (Máiz, 1996).

La política democrática no consiste, por tanto, en la satisfacción de *preferencias reveladas*, como en el modelo liberal, ni en el *descubrimiento* o *expresión* de preferencias ya existentes, como en la democracia directa. La democracia deliberativa considera que los ciudadanos pueden, mediante un entorno institucional propicio, desarrollar, afinar o modificar sus preferencias previas, y la política consiste, precisamente, en la producción de las preferencias de la ciudadanía (Máiz, 2003). De ahí que la actividad política, como proceso de información y comunicación, no aporta solamente nuevas soluciones a necesidades dadas, sino que cualifica y transforma las preferencias iniciales de los ciudadanos" (Máiz, 1996:59). Además, frente a la mera agregación de intereses y demandas individuales, la perspectiva de la deliberación propone "recuperar la idea clásica, más exigente, de la política como creadora y transformadora de interpretaciones de la vida y el mundo", es decir, "el postulado de que, a través de la política, los individuos desarrollan sus identidades, sus comunidades y el bien común" (Máiz, 1996:71).

Las diversas concepciones de la función que debe cumplir la actividad política implican modos también diversos de llevarla a cabo. Así, la agregación de preferencias se realiza a través de procesos de votación en los que participan los representantes políticos (democracia representativa) o el conjunto de ciudadanos (democracia directa).

Para los teóricos de democracia deliberativa, sin embargo, no es el consentimiento de la mayoría, expresado mediante el voto, lo que legitima las decisiones políticas, sino el proceso de debate que las precede. La deliberación se convierte, así, en el procedimiento básico para la toma de decisiones, de manera que ésta se realiza, no a través del peso irresistible de la mayoría, ni la presión y negociación estratégica de sus actores colectivos, sino a través de discusión abierta y mutuamente transformadora entre ciudadanos libres e iguales (Máiz, 2003).

Votación y deliberación constituyen, como señala Bourdieu, modos de producir opiniones y alcanzar acuerdos que tienen consecuencias diversas sobre la acción política.

El voto se basa, según el autor, en la agregación estadística de las opiniones de los sujetos, de manera mecánica e “independiente de los agentes”, ya que “no son los individuos quienes combinan sus opiniones, quienes las confrontan dialécticamente, para acceder idealmente a una síntesis que conserva las diferencias y las sobrepasa, para llegar a un todo, definido por sus conexiones más que por sus elementos” (2001: 46). Para Bourdieu, que sigue en este punto a Durkheim, “la producción de una opinión realmente colectiva supone la concertación, que supone a su vez el entendimiento, la orquestación como acuerdo tácito sobre los instrumentos de comunicación que servirán para establecer el acuerdo o el desacuerdo” (2001: 44).

Ambos modos de producción o expresión de opiniones se traducen en dos grandes formas de acción política. La que se apoya en la agregación estadística es colectiva “sólo objetivamente”, ya que se desarrolla al margen de la voluntad de los individuos e implica, de esta manera, una desposesión de los agentes “del dominio de sus opiniones”. El modelo liberal identifica la acción política “con una acción solitaria, es más, silenciosa y secreta, cuyo paradigma es el voto” y al hacer esto, “reduce la opinión movilizada de un grupo colectivo organizado o solidario a una agregación estadística de opiniones individualmente expresadas (2001: 44).

Para Bourdieu, si lo que se pretende es obtener una opinión y una acción realmente colectiva y, además, garantizar a todos los ciudadanos “posibilidades iguales de tener opiniones conforme a sus intereses”, el propio modo de producción de las opiniones se convierte en una cuestión esencial. En este sentido, el autor señala que “cuando un grupo tiene que producir una opinión, es importante que sepa que tiene que producir una opinión sobre la forma de producir una opinión y que, al no hacerlo, acepta tácitamente un modo de producción favorable a los dominantes”. Sólo se puede salir de la desposesión que opera el voto por medio de la deliberación libre, “del acto comunicativo, como dice Habermas, que cambia los contenidos comunicados y a la gente que se comunica, por el trabajo colectivo de búsqueda de la opinión común” (2001: 46-48).

CAPÍTULO 4

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez planteados el concepto de participación ciudadana utilizado en la tesis y los elementos que permiten contextualizar el fenómeno participativo, en este capítulo se desarrollan los aspectos de diseño del estudio empírico realizado. Para la exposición de los contenidos se utiliza el esquema propuesto por Valles (1999), que establece tres elementos de diseño en la investigación social: la formulación del problema, las decisiones muestrales y la selección de estrategias de obtención, análisis y presentación de los datos.

4.1. LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La formulación del problema se refiere a todo un proceso de elaboración que va desde la idea inicial de investigar sobre algo, hasta la conversión de dicha idea en un problema investigable (Valles, 1999:83). Este proceso ya se relató en la introducción a la tesis: la constatación, de un lado, del carácter político de muchas organizaciones de la sociedad civil y, de otro, de su limitada capacidad para influir en la política institucional, me llevó a cuestionar las posibilidades de intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.

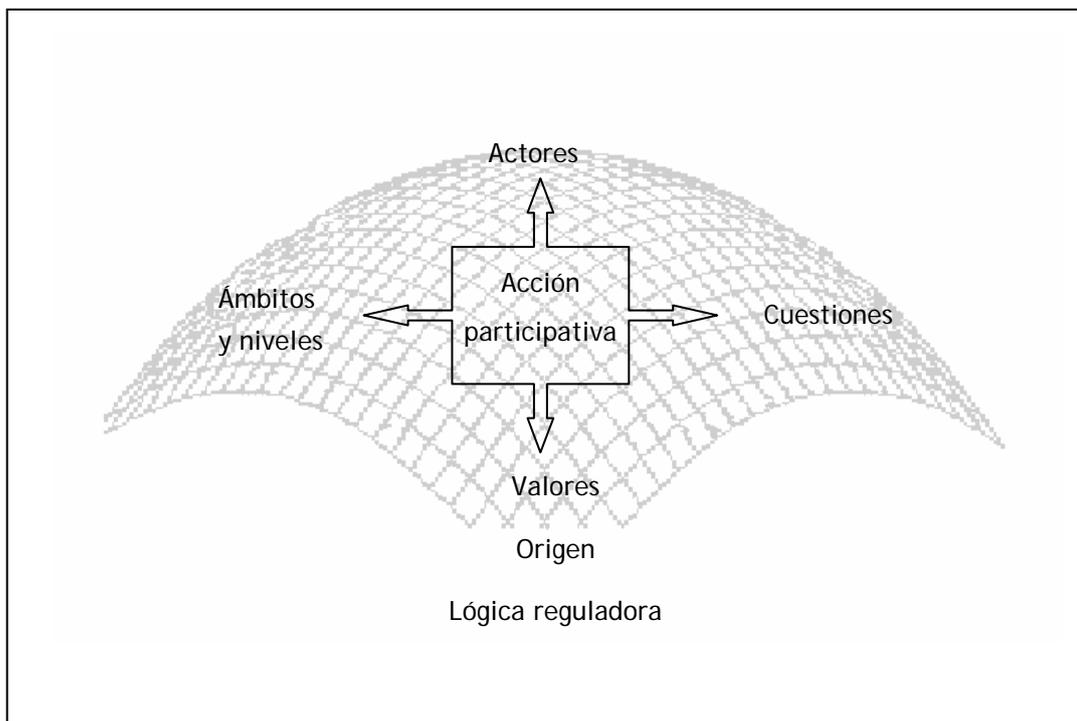
La revisión bibliográfica desveló que el tipo de fenómenos por los que me interesaba había sido estudiado desde diversas disciplinas y con diferentes conceptos, lo que planteaba el problema de poner nombre al objeto de investigación. El hábito de recorrer librerías, o el azar -por qué no reconocerlo-, puso en mis manos un libro recién publicado: *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por J. Font. A partir de su lectura pude advertir que, a diferencia de otros conceptos, el de participación ciudadana permitía destacar los aspectos del fenómeno que me parecían relevantes y, además, ofrecía la ventaja de adaptarse a la literatura especializada. Así, la idea inicial acabó convertida en problema investigable: la participación ciudadana, definida como el modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales, a través de mecanismos reconocidos institucionalmente.

La participación ciudadana es entendida, además, como un hecho social complejo que puede ser contemplado, a la vez, como un fenómeno emergente, una estrategia política de Reforma del Estado, un modo de acción y un espacio de discursos y representaciones normativas. De estas cuatro miradas, la tesis privilegia una de ellas para elaborar un concepto operativo de participación: aquélla que la define como un modo de acción.

La acción participativa tiene, además, la característica de desarrollarse en mecanismos institucionalizados, organizados por un sistema de reglas sociales que regulan cierto tipo de acciones y relaciones dando respuesta, al menos, a las siguientes cuestiones: quién, qué, por qué y cómo.

La respuesta a estas cuestiones constituye las dimensiones básicas para el análisis de la participación: los actores que realizan la acción participativa, los modos de acción o actividades en que se concreta la participación, el ámbito de actuación o nivel de producción de lo político sobre el que se ejerce, y los fundamentos o conjunto de valores que orientan y dan significado a la acción. A estas dimensiones, se añaden dos elementos que diversos estudios han señalado como relevantes para entender los mecanismos de participación ciudadana: el origen, esto es, la situación en que se crean, y la lógica normativa, entendida como su regulación formal.

Cuadro 7. Dimensiones del análisis de la Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Con relación a este concepto operativo, la tesis se plantea un objetivo doble. En primer lugar, aproximarse a las formas de organización de la participación en diversos mecanismos institucionalizados, para tratar de conocer cuáles son las tendencias generales del fenómeno participativo. En segundo, intentar comprender en qué medida el modo en que se está institucionalizando la participación ciudadana contribuye a una mayor democratización de los procesos de elaboración de políticas públicas. La democratización, o profundización democrática, es entendida aquí como la ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores que pueden intervenir en dichos procesos, como de las cuestiones y los niveles de producción de la política en que los ciudadanos pueden participar.

En tanto que el primer objetivo planteaba conocer las tendencias generales de la participación, las hipótesis de la investigación se formularon a partir de la revisión de diversos estudios sobre el tema. Éstos mostraban una serie de características comunes a la mayoría de experiencias participativas, no sólo en el Estado español (Font, 2001; Navarro, 2001), sino también en algunos países europeos (Colino y Del Pino, 2003a; 2003b) y latinoamericanos (Bresser y Cunill, 1998; Ziccardi, 1994; Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2002). De esta manera, se pretendía que el análisis empírico ofreciera datos no sólo para conocer la situación de la participación ciudadana en el ámbito geográfico de la investigación, sino también para comparar los resultados con las tendencias destacadas por otros estudios.

Las hipótesis de trabajo para las diversas dimensiones del análisis antes señaladas fueron las siguientes:

- Origen
 - Los instrumentos de participación son creados a iniciativa de las administraciones públicas en mayor medida que a iniciativa ciudadana.
- Actores
 - La administración abre espacios de participación a la ciudadanía organizada en mayor medida que a los ciudadanos particulares.

- La administración estará más dispuesta a incluir en los mecanismos de participación a aquellos actores a los que percibe como colaboradores.
- Lógica reguladora
 - La organización formal de los instrumentos de participación concede a la administración una gran capacidad de control sobre los procesos participativos.
- Cuestiones
 - La administración abre espacios de participación ciudadana con relación a cuestiones tecnificadas en mayor medida que a asuntos politizados.
- Niveles y ámbitos
 - La administración crea espacios de participación ciudadana en niveles consultivos y de información en mayor medida que en niveles de decisión.
- Valores
 - La administración pública privilegia los valores instrumentales de carácter administrativo.

4.2. LAS DECISIONES MUESTRALES

Las decisiones de muestreo implican, según Valles, la selección de los contextos, casos y fechas (1999:89). Los contextos relevantes para la investigación pueden ser organizaciones sociales (familias, grupos, instituciones...) o espacios geográficos concretos (barrios, localidades, países...). Dentro de estos contextos, se seleccionan los casos a analizar, esto es, las unidades de observación "sobre las que se va a obtener la información necesaria para someter las hipótesis a la prueba de los hechos" (Quivy y Campenhoudt, 2004:255).

La tesis se propone, como ya se ha señalado, una aproximación al modo en que se organiza la participación en diversos mecanismos institucionalizados. En la práctica política, estos mecanismos se han desarrollado, según se apuntaba en el segundo capítulo, bien de manera puntual, bien dentro de políticas sectoriales de participación ciudadana. Por ello, en la investigación se han seleccionado dos tipos de contextos: las políticas municipales de participación ciudadana y los instrumentos participativos.

- Las políticas municipales de participación ciudadana son definidas como el conjunto de instituciones y procedimientos, establecidos por la administración, para promover la intervención de los ciudadanos en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de acción vinculadas a los procesos electorales. Estas políticas presentan tres dimensiones: la estructura político-administrativa, el desarrollo normativo y los procesos y mecanismos de participación.
- Los instrumentos participativos son considerados como espacios donde determinados actores llevan a cabo una acción, dirigida a determinadas cuestiones o problemas, que se desarrolla en un determinado nivel participativo y en un ámbito concreto de las políticas públicas.

La selección de los casos o unidades de observación se ha limitado a un área geográfica determinada, los municipios que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Valencia.

Esta elección responde, básicamente, a dos criterios: por una parte, las comarcas que componen el Área Metropolitana son las que mayor número de concejalías de participación ciudadana poseen en la Comunidad Valenciana; por otra, la cercanía de los municipios al lugar de residencia de la investigadora facilitaba la realización del trabajo de campo.

Para el análisis de las políticas participativas se optó por seleccionar aquellos municipios que contaran, dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento, con una concejalía de participación ciudadana, por considerar que su existencia era un indicador fundamental del desarrollo de este tipo de políticas.

La selección final se realizó a partir de la información que la Federación Valenciana de Municipios y Provincias ofrece en su página web, en la que se pueden consultar las concejalías existentes en cada uno de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. En concreto, existían en el Área Metropolitana de Valencia 22 municipios que habían creado una concejalía de participación ciudadana.

Para la selección de los instrumentos de participación ciudadana se tuvieron en cuenta diferentes factores. En primer lugar, se pretendía que las unidades de observación constituyeran experiencias desarrolladas en los niveles de consulta y toma de decisiones⁴⁸ por ser, en teoría, los que mayor poder otorgan a los ciudadanos que participan en ellos. En segundo lugar, se buscaron experiencias que tuvieran un cierto grado de consolidación o que, en el caso de tratarse de instrumentos de carácter puntual, hubieran finalizado o estuvieran a punto de concluir el proceso participativo. En concreto, se seleccionaron dos experiencias participativas: el Plan Estratégico de Catarroja y las Mesas de Solidaridad de Valencia.

- El Plan Estratégico de Catarroja, que constituye el único proceso de planificación estratégica que ha sido finalizado en el Área Metropolitana de Valencia.

48 No fue posible analizar ningún mecanismo de toma de decisiones, porque no existía ninguna experiencia consolidada. Sólo se contaba con el intento de desarrollar presupuestos participativos en el municipio de Paterna, pero la experiencia no había llegado a desarrollarse.

- Las Mesas de Solidaridad constituyen un instrumento de participación original en tanto que, según la información disponible, no se ha puesto en marcha en ningún otro municipio español. Pueden ser definidas, de manera operativa, como un foro en el que se reúnen representantes de la administración local y de las organizaciones voluntarias para debatir, diagnosticar las necesidades sociales y llevar a cabo proyectos que actúen de manera preventiva sobre dichas necesidades.

El siguiente cuadro muestra un resumen de los contextos y unidades de observación seleccionados en la tesis.

Cuadro 8. Contextos y unidades de observación



Fuente: Elaboración propia

4.3. LA OBTENCIÓN DE DATOS

En el diseño de la investigación, las decisiones relativas a la obtención de datos deben dar cuenta, según Valles (1999), de las estrategias metodológicas utilizadas y de las técnicas de adquisición de datos empleadas.

4.3.1. La estrategia metodológica y las técnicas de obtención de datos

Las estrategias metodológicas se refieren a “modelos o patrones de procedimiento en los que han quedado cristalizados los usos específicos de investigadores autores de estudios sobresalientes” (Valles, 1999:97). En este sentido, se identifican con el método, que puede ser definido, siguiendo a M. García Ferrando, de un modo sencillo o riguroso. En el primer caso, como afirma Wright Mills, “el método hace referencia a los procedimientos que emplean los hombres que tratan de entender o de explicar algo”; en el segundo, cuando el término método se emplea en la literatura sociológica, “se pretende destacar un componente lógico particular de la sociología en tanto que se trata de convertir la simple especulación ideológica, filosófica o literaria sobre la sociedad en intentos de comprensión o explicación científica” (García Ferrando, 1979:108).

En tanto que esta tesis pretende conocer las tendencias generales del fenómeno participativo a partir del análisis de experiencias concretas, la estrategia metodológica utilizada se aproxima al estudio de casos, que consiste en trabajar “con un número pequeño de casos definidos de forma teórica”, que se comparan de manera global, estableciendo similitudes y diferencias entre ellos, “para llegar a generalizaciones modestas sobre orígenes y resultados históricos” (Caïs, 1997:18)⁴⁹.

Para la obtención de datos se han utilizado diferentes técnicas, tratando de desarrollar una estrategia de triangulación, con el objetivo de aumentar la capacidad analítica y validez en la investigación.

49 Para Caïs (1997), el estudio de casos constituye una variante del análisis comparativo, que el autor define como una lógica de investigación que acepta técnicas y procedimientos diferentes, que pueden reducirse a dos grandes tipos: análisis de casos y análisis de variables, que tendrían sus respectivos orígenes en las obras de Weber y Durkheim.

Para Denzin (1978)⁵⁰ la triangulación es la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación, en el estudio de un fenómeno singular. El autor identifica cuatro tipos: la triangulación entre datos, entre investigadores, entre teorías y entre metodologías y técnicas, todas ellas posibles de aplicar en el análisis de un mismo fenómeno. Con relación a este último tipo, la triangulación metodológica, Denzin (1978) ha definido dos grandes categorías: la *between-method triangulation*, referida a la aplicación de dos o más métodos y la denominada *within-method triangulation*, que consiste en la aplicación de varias técnicas dentro de una misma aproximación metodológica.

La estrategia de triangulación aplicada en la tesis se corresponde con esta segunda categoría, pero no supone una equivalencia de las técnicas utilizadas. La técnica fundamental para la obtención de los datos ha sido la entrevista focalizada o semiestructurada a informantes estratégicos. Junto a ella, se ha empleado la recopilación documental y la observación, con un carácter complementario, en tanto que lo que se pretendía era contrastar los datos obtenidos en las entrevistas con aquellos derivados de estas técnicas.

La recopilación documental

Con la recopilación documental se pretendía obtener documentos producidos por los actores que intervienen en los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que sólo existían materiales elaborados por los ayuntamientos o las empresas encargadas de dirigir los procesos participativos. El hecho de que estos documentos proviniesen de una sola fuente planteaba, en principio, un problema de confiabilidad. Sin embargo, como el objetivo de la recopilación era obtener una primera aproximación a las unidades de observación, se consideró que el inconveniente de utilizar documentos elaborados únicamente por la administración no suponía un problema grave, puesto que los datos obtenidos iban a ser contrastados con la información derivada de las entrevistas.

50 Denzin, N. (1978): *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*, Editorial Mc Graw Hill, New York. Citado en Cea D'Ancona (1998).

La observación

La observación también tenía un carácter complementario de las entrevistas, ya que, como señalan Quivy y Campenhoudt, esta técnica de investigación es la única que capta “los comportamientos en el momento en que se producen y en ellos mismos, sin la mediación de un documento o de un testimonio (2004:187). La utilización de esta técnica se vio limitada en el trabajo de campo, ya que sólo fue posible asistir a las reuniones de las Mesas de Solidaridad, puesto que el Plan Estratégico de Catarroja ya había finalizado y los participantes no seguían reuniéndose.

La entrevista focalizada

La entrevista focalizada o semiestructurada, según Ruiz Olabuénaga e Ispizua, es una técnica dirigida a obtener información sobre un asunto concreto (una experiencia, una situación, una acción) y, por ello, va dirigida a un individuo concreto, caracterizado y señalado previamente por haber tomado parte en esa situación o haber vivido esa experiencia. (1989:153). Los autores, retomando los planteamientos de Merton, destacan las siguientes características de la entrevista focalizada: la persona entrevistada es un sujeto de quien se sabe que ha intervenido en una situación particular; el entrevistador conoce de antemano, directa o indirectamente, esta situación; la entrevista se concentra en la experiencia subjetiva de los sujetos seleccionados, con el objeto de conseguir de ellos su definición de la situación; la entrevista está siempre abierta a que respuestas o relatos imprevistos den pie a nuevas hipótesis o interpretaciones de la experiencia (1989:154).

Para Quivy y Campenhoudt, la técnica de entrevista semiestructurada resulta conveniente porque permite analizar diversas cuestiones: en primer lugar, el sentido que los actores le dan a sus prácticas y a los acontecimientos que confrontan (sus sistemas de valores, sus interpretaciones de las situaciones, las lecturas de sus propias experiencias...); en segundo, un problema preciso (sus datos, los puntos de vista en presencia, sus situaciones, los sistemas de relaciones, el funcionamiento de una organización...); por último, la reconstrucción de procesos de acción de experiencias o de acontecimientos del pasado (2004:185).

Las entrevistas realizadas en la tesis han estado dirigidas a informantes clave. La muestra no estaba determinada a priori, como es frecuente en los estudios cualitativos, sino que se fue construyendo durante el proceso de investigación. Para el análisis de las políticas municipales de participación ciudadana se decidió entrevistar sólo a los políticos o técnicos encargados de ellas, puesto que únicamente se pretendía obtener la perspectiva de la administración. Para el estudio de las experiencias participativas, el diseño preveía entrevistar a políticos, técnicos y ciudadanos (particulares o representantes de asociaciones voluntarias) que hubieran participado en ellas; sin embargo, en ambas experiencias, los políticos implicados en su creación habían abandonado los ayuntamientos para ocupar otros cargos en la administración, por lo que no fue posible establecer contacto con ellos: el concejal que puso en marcha las Mesas de Solidaridad (Juan Cotino) ocupaba, en el momento de realizar el trabajo de campo, el puesto de Director General de la Policía, mientras que el alcalde de Catarroja (Francisco Chirivella) era el Diputado Delegado de los Servicios de Patrimonio de la Diputación Provincial de Valencia.

Para la realización de las entrevistas se elaboró, como proponen Quivy y Campenhoudt (2004), un guión con los aspectos más relevantes a tratar y las preguntas a formular a los informantes. Estas preguntas estaban redactadas de una forma relativamente abierta y no se plantearon en un determinado orden, sino que, en la medida de lo posible, se permitió a los entrevistados expresarse libremente.

4.3.2. El trabajo de campo

Las Mesas de Solidaridad

El trabajo de campo se inició con el estudio de las Mesas de Solidaridad⁵¹ del Ayuntamiento de Valencia, que comenzó en enero de 2002 y finalizó en marzo del mismo año.

51 El motivo de comenzar con la experiencia de Mesas de Solidaridad responde a que la doctoranda presentó un proyecto para analizar este mecanismo participativo a la Convocatoria de Premios Valencia se Solidariza y obtuvo la Beca de Investigación Social.

La *entrada en el campo* se realizó a través de uno de los técnicos de la Concejalía de Acción Social, que ejerció de intermediario con los directores de los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) y con el resto de técnicos de la Concejalía. Para la obtención de información se realizaron entrevistas a tres tipos de informantes: técnicos de la Concejalía de Acción Social, directores de los Centros Municipales de Servicios Sociales y representantes de entidades ciudadanas. Además, ante la imposibilidad de contactar con el concejal encargado de las Mesas en el momento de su creación, se entrevistó a la persona que era entonces su asesor político. El número de entrevistas realizadas se detalla en la tabla siguiente.

Tabla 1. Número de entrevistas realizadas en las Mesas de Solidaridad

Tipo de Informante	Nº de entrevistas
Asesores políticos	1
Técnicos de la Concejalía de Acción Social	2
Directores y directoras de los CMSS	11
Representantes de entidades sociales	12
Total de entrevistas	26

Los técnicos de la Concejalía de Acción Social entrevistados fueron el jefe de la Sección de Participación Social (de la que depende orgánicamente la experiencia) y el jefe del Servicio de Estudios y Planificación de Servicios Sociales (que participó en la creación de las Mesas de Solidaridad). Se entrevistó, además, a todos los directores y directoras de los Centros Municipales de Servicios Municipales, que son los encargados de dirigir las Mesas.

Las entrevistas realizadas al asesor político y a los técnicos de la Concejalía de Acción Social tenían como objetivo obtener información de carácter general sobre los orígenes de las Mesas de Solidaridad y su evolución. Para las entrevistas a los directores de los Centros Municipales de Servicios Sociales se utilizó el siguiente cuestionario:

Cuadro 9. Guión de las entrevistas a los Directores de los CMSS

- Puesta en funcionamiento de la Mesa de Solidaridad
 - ¿Desde cuándo está funcionando la Mesa de Solidaridad?. ¿Cómo se creó?
 - ¿Cómo se produjo la entrada de las entidades a la Mesa?. ¿Hubo algún tipo de dificultad en el inicio: dificultades para aglutinar al tejido social, para adaptarse a las normas que regulan el funcionamiento de la Mesa...?. ¿Qué entidades constituyen la Mesa en ese primer momento?
 - ¿Cuál era la representación municipal?
- Evolución de la Mesa de Solidaridad
 - ¿Se han incorporado nuevas entidades?. ¿Alguna entidad ha abandonado la Mesa? ¿y alguna parte de la representación municipal?
 - Las Mesas de Solidaridad se crean con una serie de objetivos básicos, ¿cómo y en qué medida se han llevado a la práctica estos objetivos?
 - Según las normas de funcionamiento de las Mesas de Solidaridad, éstas tienen un conjunto de funciones ¿en qué medida se han llevado a cabo estas funciones?
 - ¿Qué tipo de actividades se han desarrollado en las Mesas?
 - ¿Qué tipo de proyectos se han presentado a las Mesas?. ¿Ha habido cambios en el tipo de proyectos presentados?
 - ¿Se han organizado las entidades en grupos de trabajo o comisiones?
 - ¿Existe una elaboración y ejecución de proyectos conjuntos?
- Situación actual de la Mesa de Solidaridad
 - ¿Cuál sería la situación actual de la Mesa de Solidaridad con relación a las instituciones que la componen, las actividades que se llevan a cabo y el funcionamiento interno?
 - ¿Cuál crees que será la evolución de la Mesa a medio y largo plazo?

Respecto a las entidades ciudadanas, la selección de los informantes consistió, en cierta manera, en una autoselección. El primer contacto con las entidades voluntarias se produjo durante una reunión de las Mesas de Solidaridad, en la que se informó a los participantes de la realización del estudio y se pidió la colaboración de todas las organizaciones.

Las entrevistas a organizaciones voluntarias tuvieron un carácter grupal, debido al elevado número de entidades interesadas en colaborar en el estudio. Se realizaron un total de 12 entrevistas, con la participación de 36 asociaciones. A continuación se detallan las entrevistas realizadas y el número de entidades participantes.

Tabla 2. Entidades entrevistadas según Mesas de Solidaridad

Mesa de Solidaridad	Nº de entidades
Ciutat Vella	5
Campanar	4
Cruz Cubierta	1
Olivereta	4
Malvarrosa I	3
Malvarrosa II	5
Quatre Carreres	1
Benimaclet	4
Salvador Allende	2
Fuensanta	3
Nazaret I	3
Nazaret II	1
Total	36

La única Mesa de Solidaridad en la que no se realizaron entrevistas a las entidades voluntarias fue la de Trafalgar, debido a que acababa de ser creada en el momento de realización del trabajo de campo y, por tanto, las asociaciones no podían valorar su trayectoria.

Las entrevistas realizadas a organizaciones sociales estaban dirigidas a obtener información sobre los siguientes aspectos de las Mesas de Solidaridad: objetivos, funciones, funcionamiento y actividades y proyectos realizados. Con relación a cada uno de estos temas, se pedía a los informantes que ofrecieran su valoración y las propuestas de mejora que consideraran relevantes. Para estas entrevistas no se preparó un guión con preguntas redactadas ya que, a diferencia de las anteriores, no se pretendía tanto obtener información concreta sobre el desarrollo de la experiencia como conocer la visión que de ella tenían las entidades ciudadanas.

Las Concejalías de Participación Ciudadana de los municipios del Área Metropolitana de Valencia

El trabajo de campo para el estudio de las Concejalías de Participación Ciudadana se realizó entre octubre de 2003 y febrero de 2004. En el Área Metropolitana de Valencia existen 22 municipios que han creado Concejalía de Participación Ciudadana. En el diseño de la investigación estaba previsto entrevistar a un informante, técnico o político, en cada uno de éstos municipios; sin embargo, sólo se pudo establecer contacto con 16 localidades. No se dispone de datos relativos a las localidades de Alfafar, Picassent, Silla, Foios, Moncada y La Pobla de Farnals, debido a la falta de colaboración de los responsables de las concejalías de participación ciudadana.

Tabla 3. Número de entrevistas realizadas en las CPC

Tipo de Informante	Nº de entrevistas
Concejal de Participación Ciudadana	14
Técnico de Participación Ciudadana	5
Total de entrevistas	19

Para la realización de las entrevistas se elaboró un cuestionario en el que formulaban preguntas con relación a cuatro aspectos: la estructura organizativa, el concepto de participación ciudadana, las experiencias de participación ciudadana puestas en marcha, el desarrollo normativo, las medidas de fomento y apoyo al asociacionismo desarrolladas y la existencia de instrumentos de información y consulta.

Cuadro 10. Cuestionario a concejales y técnicos de Participación Ciudadana

<p>I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Además de participación ciudadana, ¿se ocupa de otras concejalías? 2. ¿Por qué comparte concejalía con esas áreas? 3. ¿Desde cuándo funciona? Si es de nueva creación, ¿por qué se ha creado? 4. ¿Cuáles son sus competencias? 5. ¿Con qué personal cuenta? 6. ¿Cuál es su presupuesto en relación con el presupuesto total del ayuntamiento? <p>II. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Concepto de participación 8. Importancia de la participación 9. Niveles en los que debe producirse 10. Actores 11. Cuestiones <p>III. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. ¿Existen consejos ciudadanos en el municipio? 13. ¿Qué consejos existen? 14. ¿Cuál es su composición? 15. ¿Cada cuánto tiempo se reúnen? 16. ¿Qué temas suelen tratarse en los consejos? 17. ¿Qué funciones tienen estos consejos?. Informativas, consultivas, de propuesta y debate, de decisión... 18. ¿Se han puesto en marcha otro tipo de experiencias de participación ciudadana? Planes estratégicos, Agenda 21 Local, Participación de los ciudadanos en la evaluación de servicios públicos, Participación en la elaboración de los presupuestos municipales... <p>IV. DESARROLLO NORMATIVO</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. ¿Existe alguna normativa municipal donde se regule la participación ciudadana? <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reglamento Orgánico Municipal <input type="checkbox"/> Reglamento de Participación Ciudadana o Carta del Ciudadano <input type="checkbox"/> Reglamentos de los Consejos ciudadanos <input type="checkbox"/> Cartas de servicio <input type="checkbox"/> Otras _____ 20. ¿En qué año se elaboró esa normativa? _____ 21. ¿Cuál es la fecha de publicación en el BOP? _____

22. ¿De quién fue la iniciativa para crear esa normativa?

- Ciudadana
- Administrativa
- Conjunta

23. ¿Quién elaboró esa normativa?

- Técnicos municipales
- Asociaciones locales
- Comisión redactora mixta

V. MEDIDAS DE FOMENTO Y APOYO AL ASOCIACIONISMO

24. Las relaciones con las asociaciones locales:

- Son gestionadas desde una sola concejalía
- Son gestionadas desde una varias concejalías
- Dependen directamente de alcaldía

25. ¿Con qué entidades se colabora?

26. ¿Existe alguna normativa en relación a las asociaciones locales?

- Normas reguladoras de subvenciones
- Declaración de utilidad pública
- Registro municipal de asociaciones
- Protocolos de colaboración con entidades
- Otras _____

27. ¿Qué acciones de fomento y apoyo al asociacionismo desarrolla el ayuntamiento?

- Subvenciones a entidades locales
- Cesión de locales o materiales (silla, equipos de megafonía...)
- Asesoramiento técnico
- Formación
- Otras _____

28. ¿Se dan algún tipo de acciones de colaboración entre Ayuntamiento y asociaciones?

- Co-gestión de equipamientos y servicios por parte de asociaciones
- Representación de asociaciones en empresas, fundaciones y patronatos municipales
- Organización de eventos
- Otras _____

VI. INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

29. ¿Con qué servicios y equipamientos de información cuenta el municipio?

- Oficinas de información
- Centros cívicos
- Página web municipal
- Publicaciones informativas municipales (revistas, boletines...)
- Prensa, radio o televisión local
- Campañas de información
- Tablones de anuncios, carteles, vallas publicitarias, bandos municipales

30. ¿Se ha puesto en marcha algún mecanismo de consulta con los ciudadanos?

- Encuestas o sondeos de opinión
- Encuestas de evaluación de satisfacción con los servicios
- Asambleas o reuniones públicas
- Consultas populares/referéndum
- Otras _____

31. ¿Cuáles han sido los temas tratados?

32. ¿A quién se ha dirigido la consulta?

- Ciudadanos individuales
- Asociaciones
- Ambos

El Plan Estratégico de Catarroja

El trabajo de campo para la obtención de datos del Plan Estratégico de Catarrosa se inició en mayo de 2004 y finalizó en julio de ese mismo año. La *entrada en el campo* se realizó a través del concejal de Participación Ciudadana, que ya había sido entrevistado con anterioridad. En el diseño de la investigación estaba previsto entrevistar a políticos, técnicos y ciudadanos que hubieran participado en la experiencia. Como ya se ha señalado, no fue posible entrevistar al alcalde que puso en marcha el Plan Estratégico. El político entrevistado era concejal en el momento de realizar el trabajo de campo, pero pertenecía a un partido de la oposición durante la realización del Plan. El informante técnico pertenecía al Área de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Catarrosa, que era la encargada de organizar el proceso de planificación estratégica.

Por último, los responsables de entidades ciudadanas eran personas que formaron parte del Consejo Director, que era el órgano encargado de orientar el proceso participativo.

Tabla 4. Número de entrevistas realizadas en el Plan Estratégico

Tipo de informante	N ^a de entrevistas
Político	1
Técnico	1
Responsables de entidades sociales	5
Total de entrevistas	7

Para la realización de las entrevistas se elaboró un cuestionario similar al utilizado en las Mesas de Solidaridad, en tanto que se pretendía obtener datos comparables de las dos experiencias. Para la entrevista del técnico municipal se utilizó el cuestionario que se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 11. Guión de la entrevista realizada al técnico municipal del Plan Estratégico

- Puesta en funcionamiento del Plan
 - ¿Cuándo se puso en marcha en Plan Estratégico?, ¿Cómo se inició el proceso?
 - ¿Cómo se produjo la entrada de las entidades a participar?. ¿Hubo algún tipo de dificultad en el inicio: dificultades para motivar a los participantes, para adaptarse a la metodología de trabajo del Plan?. ¿Qué entidades participaron en el Plan?
 - ¿Cuál era la representación municipal?
- Evolución del Plan
 - ¿Cómo se desarrollaron las diferentes etapas del Plan?,
 - ¿Cuál fue el papel de los ciudadanos en ese proceso?,
 - ¿Qué propuestas realizó la ciudadanía?
- Situación actual del Plan
 - ¿Cuál sería la situación actual del Plan?
 - ¿Está previsto desarrollar algún otro proceso de participación?
 - ¿Cuál es la valoración del proceso por parte de cada uno de los informantes?

Las entrevistas realizadas a las entidades ciudadanas pretendían obtener información sobre los siguientes aspectos del Plan Estratégico: objetivos, funciones, funcionamiento y actividades y propuestas realizadas. Para cada uno de estos temas se pedía a los informantes que ofrecieran su valoración y las propuestas de mejora que considerasen relevantes. Al igual que en las Mesas de Solidaridad, no se elaboró un guión de entrevista con preguntas redactadas, ya que el objetivo no era tanto obtener información concreta sobre el desarrollo de la experiencia como conocer la visión que de ella tenían las entidades ciudadanas.

La tabla 5 muestra el total de las entrevistas realizadas según la experiencia participativa y el tipo de informantes.

Tabla 5. Número de entrevistas realizadas en la investigación

Tipo de informantes	Experiencia participativa		
	Mesas de Solidaridad	Plan Estratégico	Concejalía de PC
Políticos	1	1	14
Técnicos	13	1	5
Asociaciones	12	5	0
Total	26	7	19

4.4. EL ANÁLISIS Y LA PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

L. E. Alonso distingue “tres niveles básicos de aproximación al análisis de discursos: un nivel informacional/cuantitativo, un nivel estructural/textual y un nivel social/hermenéutico”. El primero de ellos “tiende a explorar la dimensión más denotativa y manifiesta de los textos”, por lo general, de manera cuantitativa, y trata, fundamentalmente, “de analizar y desmigajar un *corpus*, o conjunto, seleccionando textos en un conjunto de *palabras*, entre las que se producen reiteraciones, en las que hay asociaciones posibles y a las que se puede atribuir lejanías o proximidades semánticas” (1998b:189). El segundo nivel, el estructural/textual, consiste “en hallar los elementos lógicos invariantes y prácticamente universales de los textos concretos”, es decir, en “encontrar las estructuras subyacentes abstractas” del texto (1998b: 195-196). Por último, el nivel social/hermeneúico, que el autor identifica con el análisis sociológico de los discursos, trata de llevar a cabo una “reconstrucción del sentido de los discursos en su situación -macrosocial y microsocial- de enunciación”, con el objetivo de “encontrar un modelo de representación y de comprensión del texto concreto en su contexto social y en la historicidad de sus planteamientos, desde la reconstrucción de los intereses de los actores que están implicados en el discurso” (Alonso, 1998b: 188).

Este último nivel de análisis, que es el que se pretende realizar aquí, corresponde, según Alonso, a la investigación sociológica de los discursos, considerados como acciones que otorgan un sentido “a una referencia o realidad extralingüística designada” (1998b:208) y como “prácticas centrales en la formación y transformación de los actores sociales y de sus capacidades de intervención en los conflictos y en las negociaciones” (1998b: 204).

Este análisis de los discursos “se pregunta lo que hace y busca la gente cuando utiliza el lenguaje”, con el objetivo de encontrar regularidades en las “realizaciones lingüísticas” que emplean los actores para comunicar la intención y el significado de sus acciones (Alonso, 1998b:209).

El nivel social/hermeneútico se sitúa, así, en el “plano de la fundamentación de los enunciados” mediante el análisis de las intenciones de los actores, de sus motivaciones y del sentido que otorgan a la acción. Fundamentar las acciones “conlleva averiguar qué significan para los que las realizan y, con ello, tratar de situarse en el lugar de los sujetos”. De esta manera, el investigador intenta penetrar “en un campo de fuerzas que no es armonioso”, sino que constituye “un campo comunicativo y, por ello, es un juego de poderes y un juego de lenguajes” (Alonso, 1998b: 211).

Para Alonso, el análisis de los discursos en sociología se sitúa dentro del *giro interpretativo* de las ciencias sociales contemporáneas, en el que la interpretación “adquiere sentido cuando reconstruye, con relevancia, el campo de fuerzas sociales que ha dado lugar a la investigación, y cuando su clave interpretativa es coherente con los propios objetivos concretos de la investigación” (1998b:212). La interpretación “ni refleja ni traduce la realidad”; sino que, a través de ella, de lo que se trata es “de descubrir, de la manera más completa posible, la trama de significados que reconstruye una realidad a la que el investigador, de manera coherente con su proyecto -objetivos particulares, contextos de acción y posición social- encuentra sentido en cuanto intérprete” (1998b:222).

Una vez explicitado el tipo de análisis que se pretende realizar, y antes de explicar el proceso seguido en el tratamiento de los datos, conviene destacar que, al igual que Valles (1999), se considera que el análisis comienza ya con el diseño de la investigación, en tanto que las decisiones relativas a la formulación del problema, los aspectos muestrales y las estrategias de obtención de datos, están guiadas por los objetivos y las características del análisis que se pretende realizar.

El análisis de los datos realizado en esta tesis puede presentarse como un proceso en el que se han seguido cinco pasos o fases:

- La transcripción literal de las entrevistas.
- La lectura de las transcripciones y la selección de los fragmentos textuales referidos a las dimensiones establecidas en el diseño de la investigación. Esta selección supone una categorización inicial de los datos, que tiene como objetivo orientar el análisis posterior.

- Agrupación de los fragmentos textuales, clasificados según las dimensiones del fenómeno participativo a las que hacen referencia.
- Comparación e interpretación de los fragmentos para establecer similitudes y diferencias en su contenido. La comparación permite establecer una categorización, descriptiva o conceptual, de los temas que aparecen en el texto y de las variaciones que éstos presentan.
- Presentación de los resultados referidos a cada una de las dimensiones del análisis de manera coherente, de acuerdo con una línea narrativa y argumental.

Con relación a la última fase del proceso, Valles (1999) distingue dos modos generales de orientar el análisis y la presentación de los datos: el análisis centrado en las cuestiones, temas o asuntos, y el análisis centrado en los casos estudiados.

En esta tesis se ha tratado de combinar ambos modos. En primer lugar, se presentan los resultados obtenidos en cada uno de los casos analizados, organizando la información en función las dimensiones del fenómeno señaladas en el diseño: orígenes de la experiencia, valores de la participación, el diseño organizativo, actores, ámbitos y niveles de la acción participativa, y cuestiones. En segundo lugar, se realiza un análisis centrado en las dimensiones, mostrando las semejanzas y diferencias que éstas presentan en cada uno de los casos.

En la presentación de los resultados se utilizan citas textuales de las entrevistas, por lo que, para mantener el anonimato de los informantes, se les ha asignado una clave, tal como muestran los cuadros siguientes.

Cuadro 12. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas a los concejales y técnicos de Participación Ciudadana

Informantes	Clave utilizada
Concejales	CPCC1, CPCC2, CPCC3, CPCC4, CPCC5, CPCC6, CPCC7, CPCC8, CPCC9, CPCC10, CPCC11, CPCC12, CPCC13, CPCC14
Técnicos	CPCT1, CPCT2, CPCT3, CPCT4, CPCT5

Esta clave que permite identificar tanto la experiencia (MS: Mesa de Solidaridad; CPC: Concejalía de Participación Ciudadana; PEC: Plan Estratégico de Catarroja) como el tipo de informante (A: Asesor político; C: Concejal; T: Técnico; E: Representante de entidad o asociación ciudadana).

Cuadro 13. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas de las Mesas de Solidaridad

Informantes	Clave utilizada
Asesor de Alcaldía	MSA1
Técnicos de la Concejalía	MST1, MST2
Directores y directoras de los CMSS	MST3, MST4, MST5, MST6, MST7, MST8, MST9, MST10 ⁵²
Entidades Mesa de Ciutat Vella	MSE8.1, MSE8.2, MSE8.3, MSE8.4, MSE8.5
Entidades Mesa de Campanar	MSE12.1, MSE12.2, MSE12.3, MSE12.4
Entidades Mesa de Cruz Cubierta	MSE7.1
Entidades Mesa de Olivereta	MSE10.1, MSE10.2, MSE10.3, MSE10.4
Entidades Mesa de Malvarrosa I	MSE1.1, MSE1.2, MSE1.3
Entidades Mesa de Malvarrosa II	MSE9.1, MSE9.2, MSE9.3, MSE9.4, MSE9.5
Entidades Mesa de Quatre Carreres	MSE3.1
Entidades Mesa de Benimaclet	MSE5.1, MSE5.2, MSE5.3, MSE5.4
Entidades Mesa de Salvador Allende	MSE4.1, MSE.4.2
Entidades Mesa de Fuensanta	MSE6.1, MSE6.2, MSE6.3
Entidades Mesa de Nazaret I	MSE2.1, MSE2.2, MSE2.3
Entidades Mesa de Nazaret II	MSE11.1

En el análisis del Plan Estratégico, dado que sólo participaron un informante técnico y uno político, se han utilizado las mismas iniciales para todos los entrevistados, variando únicamente el número.

⁵² Sólo se dispone de ocho entrevistas transcritas de las once entrevistas realizadas, ya que tres de los directores no permitieron que la conversación fuera grabada.

Cuadro 14. Claves utilizadas en la transcripción de las entrevistas del Plan Estratégico

Clave utilizada
PEC1
PEC2
PEC3
PÈC4
PÈC5
PEC6
PEC7

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA Y SU ÁREA METROPOLITANA

En el segundo capítulo se señaló que las políticas públicas de participación ciudadana pueden desarrollarse a través de tres tipos de estrategias. La estrategia organizativa, que se concreta en la creación, dentro de la estructura orgánica del municipio, de un departamento o concejalía de participación ciudadana dotada de personal y recursos financieros. La estrategia normativa, que supone el desarrollo de un reglamento o estatuto que establezca los procedimientos o mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la gestión local. Y, por último, la estrategia relacional, entendida como un conjunto de medidas para fomentar el asociacionismo municipal y su colaboración con la administración pública.

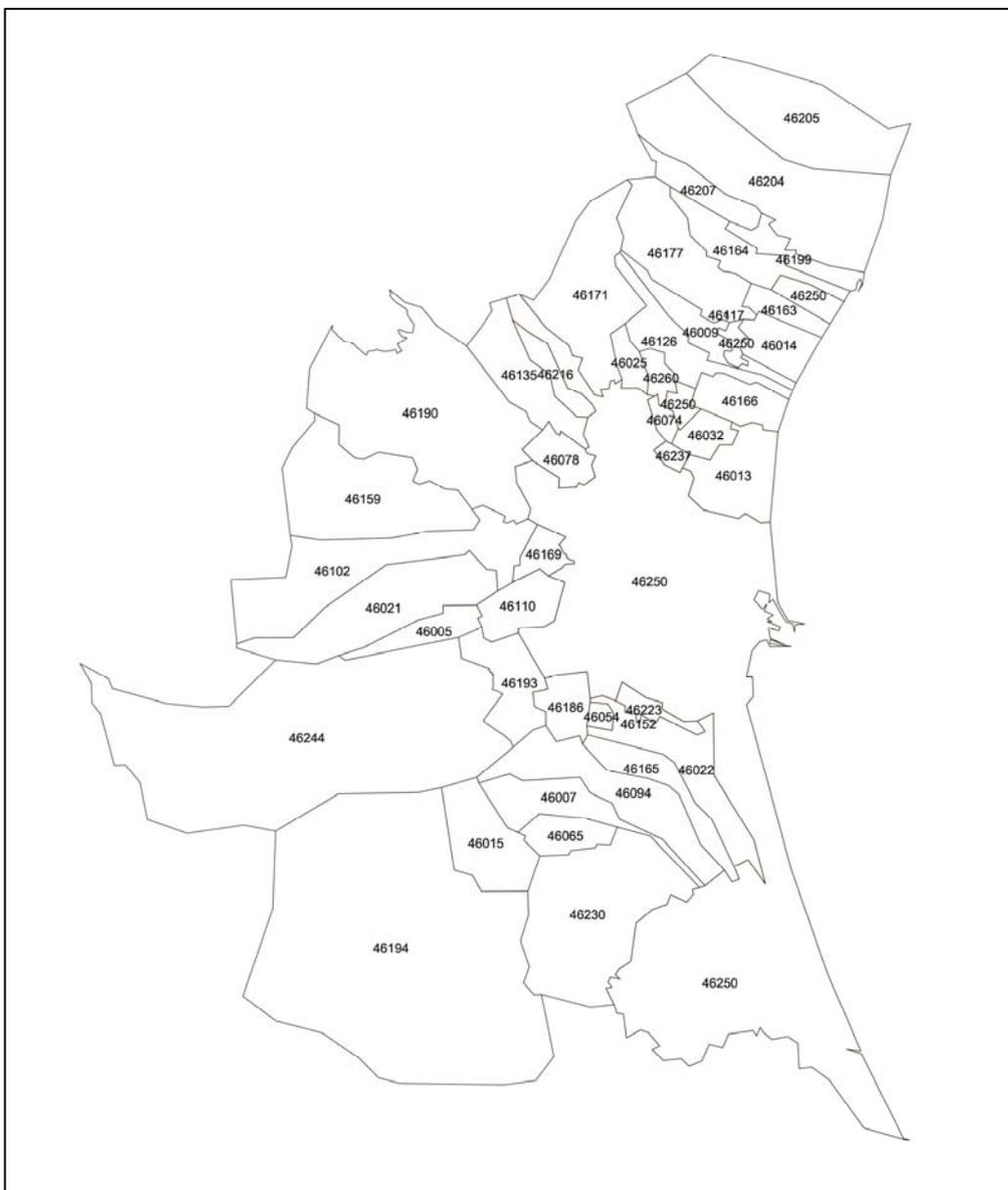
Estas tres estrategias son consideradas aquí como dimensiones de las políticas de participación ciudadana, ya que se considera que toda política pública institucionalizada requiere de una estructura político-administrativa encargada de llevarla a cabo, de un conjunto de normas que la regule y de instituciones, procedimientos y experiencias que la pongan en práctica.

En la primera parte de este capítulo se analiza el desarrollo de estas tres dimensiones en los municipios que conforman el Área Metropolitana de la ciudad de Valencia, incluyendo la puesta en marcha de mecanismos y experiencias participativas. La segunda parte del capítulo se centra en los discursos de políticos y técnicos municipales sobre las dimensiones de la participación ciudadana que han sido establecidas en la investigación. Antes, sin embargo, se dedican unas páginas a caracterizar, aunque sea de manera muy breve, el espacio geográfico en el que se ha realizado la investigación.

5.1. LA CIUDAD DE VALENCIA Y SU ÁREA METROPOLITANA

El Área Metropolitana de Valencia está constituida, según la Normativa de gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana, por la ciudad que le da nombre y por 43 municipios que, debido a su localización geográfica y a los flujos poblacionales y económicos existentes entre ellos, conforman una estructura espacial funcional. Estos municipios pertenecen a las tres comarcas que rodean a Valencia: l'Horta Nord, l'Horta Sud y l'Horta Oest.

Mapa 1. Área Metropolitana de Valencia



Fuente: Ayuntamiento de Valencia (2001)

Cuadro 15. Municipios del Área Metropolitana

INE	Municipio	INE	Municipio
46005	Alaquàs	46165	Massanassa
46007	Albal	46166	Meliana
46009	Albalat	46169	Mislata
46013	Alboraya	46171	Moncada
46014	Albuixech	46177	Museros
46015	Alcàsser	46186	Paiporta
46021	Aldaia	46190	Paterna
46022	Alfajar	46193	Picanya
46025	Alfara	46194	Picassent
46032	Almàssera	46199	Pobla
46054	Benetússer	46205	Puçol
46065	Beniparrell	46204	Puig
46074	Bonrepòs	46102	Quart
46078	Burjassot	46207	Rafelbunyol
46094	Catarroja	46216	Rocafort
46117	Emperador	46223	Sedaví
46126	Foios	46230	Silla
46135	Godella	46237	Tavernes
46152	Lloc Nou	46244	Torrent
46159	Manises	46250	València
46163	Massalfassar	46260	Vinlesa
46164	Massamagrell	46110	Xirivella

Fuente: Ayuntamiento de Valencia (2001)

El Área Metropolitana de Valencia es fruto de la transformación estructural provocada por el proceso de industrialización iniciado en los años 60 del siglo pasado. Así, un espacio geográfico que, a mediados del siglo XX, respondía claramente a una estructura hanseática -ciudad central de servicios de un entorno agrícola con fuertes relaciones de mutua interdependencia-, se convierte en muy pocos años en un área metropolitana estándar, gracias al fuerte crecimiento productivo y demográfico experimentado tanto por la ciudad central como por gran parte de los municipios circundantes. En este sentido, se trata de un área metropolitana típicamente europea, ya que no tiene su origen en la extensión de un núcleo central, como ocurre en las áreas norteamericanas, sino que es el resultado del crecimiento simultáneo tanto del núcleo central como de los periféricos, que deben su crecimiento no sólo al proceso de difusión territorial, sino también a su propio dinamismo (Sorribes, 1997).

Respecto a su población, la evolución demográfica del Área Metropolitana de Valencia ofrece, desde 1960, ritmos de crecimiento muy diversos, que son reflejo de los cambios sociales y económicos que han afectado a este ámbito territorial. Así, mientras que entre 1960 y 1975, experimenta una dinámica demográfica ligada a un fuerte movimiento de migratorio, con elevados índices de crecimiento en casi todos los municipios que la forman, a partir de 1975, su evolución está caracterizada por un menor crecimiento de la población, que afecta sobre todo a la ciudad de Valencia (Rosselló, Teixidor y Boira, 1988). En los últimos años se observa, sin embargo, un incremento de la población, especialmente en las comarcas de l’Horta Nord y l’Horta Oest.

Tabla 6. Evolución de la población del Área Metropolitana de Valencia, 1960-2004

Año	Nº habitantes
1960	776.080
1970	1.056.424
1975	1.193.048
1981	1.285.940
1986	1.287.218
1996	1.342.317
2000	1.350.653
2004	1.446.307

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosselló, Teixidor y Boira (1988) y del Padrón Municipal de Habitantes, 1996, 2000, 2004.

Según datos del Padrón Municipal de Habitantes, la población del Área Metropolitana de Valencia, en el año 2004, ascendía a 1.446.307 habitantes, aglutinando al 61% de la población de la provincia de Valencia y al 31% de la población total de la Comunidad Valenciana⁵³.

Tabla 7. Población del Área Metropolitana de Valencia (AMV)

Año	ÁMV (hbs)	Horta Nord (hbs)	Horta Sud (hbs)	Horta Oest (hbs)	Valencia (hbs)
1996	1.342.317	171.675	138.963	284.996	746.683
2000	1.350.653	180.737	139.723	291.179	739.014
2004	1.446.307	197.505	150.381	312.689	785.732
CPP ⁵⁴	7,74%	15,04%	8,21%	9,71%	5,23%

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes, 1996, 2000, 2004.

Estos datos evidencian un significativo nivel de concentración poblacional en este espacio respecto al resto del territorio autonómico; así, según la misma fuente, entre los municipios que conforman el Área Metropolitana de Valencia se encuentran 9 de los 36 municipios de la Comunidad con más de 25 mil habitantes, además de la capital de provincia. La población del Área Metropolitana de Valencia es relativamente joven a pesar de la reducción en tasa de fecundidad y del aumento en la esperanza de vida. El 23% de sus habitantes tienen entre 15 y 29 años, y el 30% entre 30 y 49 años. Sin embargo, es importante destacar que estos municipios muestran entre ellos notables contrastes, tanto en su tamaño y densidad poblacional, como en su estructura demográfica.

53 Según el Padrón Municipal de Habitantes de 2004, la población de la Comunidad Valenciana era de 4.543.304 habitantes, y la de la provincia de Valencia de 2.358.919 habitantes.

54 Crecimiento porcentual de la población en el periodo.

Tabla 8. Datos básicos de los municipios del Área Metropolitana de Valencia, 2001

Municipio	Población	Superficie (km2)	Densidad (Hab./Km2)	Índice de vejez
Alaquàs	27,733	3.9	7,111.0	0.55
Albal	12,652	7.4	1,709.7	0.50
Albalat dels Sorells	3,499	4.6	760.7	0.94
Alboraya	18,201	8.3	2,192.9	0.55
Albuixech	3,076	4.4	699.1	1.04
Alcàsser	7,557	8.5	889.1	0.77
Aldaia	24,800	16.1	1,540.4	0.54
Alfajar	18,622	10.1	1,843.8	0.78
Alfara del Patriarca	2,623	2.0	1,311.5	0.91
Almàssera	5,931	2.7	2,196.7	0.78
Benetússer	13,425	0.8	16,781.3	0.77
Beniparrell	1,680	3.7	454.1	0.60
Bonrepòs i Mirambell	2,231	1.1	2,028.2	0.85
Burjassot	35,330	3.4	10,391.2	0.69
Catarroja	20,990	13.0	1,614.6	0.70
Emperador	205	0.1	2,050.0	0.60
Foios	5,540	6.5	852.3	0.87
Godella	11,080	8.3	1,334.9	0.52
Lugar Nuevo de la Corona	109	0.0	2,725.0	1.32
Manises	25,685	19.6	1,310.5	0.59
Massalfassar	1,412	2.5	564.8	1.17
Massamagrell	13,131	6.2	2,117.9	0.72
Massanassa	7,370	5.6	1,316.1	0.80
Meliana	8,988	4.7	1,912.3	0.82
Mislata	40,548	2.1	19,308.6	0.57
Moncada	18,631	15.8	1,179.2	0.73
Museros	4,167	12.5	333.4	0.78
Païporta	18,860	3.9	4,835.9	0.53
Paterna	46,974	36.0	1,304.8	0.47
Picanya	9,024	7.5	1,203.2	0.56
Picassent	16,333	85.9	190.1	0.61
Pobla de Farnals (la)	5,287	3.6	1,468.6	0.64
Puçol	14,965	18.1	826.8	0.67
Puig	7,352	26.8	274.3	0.68
Quart de Poblet	25,305	19.7	1,284.5	0.72
Rafelbuñol/Rafelbunyol	5,727	4.2	1,363.6	0.69
Rocafort	5,341	2.4	2,225.4	0.38
Sedaví	8,457	1.8	4,698.3	0.74
Silla	16,208	25.0	648.3	0.68
Tavernes Blanques	8,653	0.7	12,361.4	0.59
Torrent	65,417	69.2	945.3	0.53
Vinalesa	2,431	1.5	1,620.7	0.91
Xirivella	26,710	5.2	5,136.5	0.64
València	738,441	134.6	5,486.2	0.96
Área Metropolitana	1,356,701	620.0	2,188.2	0.79

Fuente: Elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Valencia (2001)

5.2. POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA Y SU ÁREA METROPOLITANA

5.2.1. Estructura político-administrativa

Las políticas públicas son desarrolladas por una estructura organizativa que suele contar con una parte política y una parte administrativa. En el caso de los gobiernos municipales, esta estructura corresponde, generalmente, con una concejalía, al frente de la cual se sitúa un concejal como representante político del equipo de gobierno local.

El Área Metropolitana de Valencia cuenta con 22 municipios que poseen, dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento, una concejalía de participación ciudadana (CPC). De estos municipios, ocho pertenecen a la comarca de l’Horta Sud, seis a l’Horta Oest y siete a l’Horta Nord, lo que convierte a estas comarcas en las que mayor número de CPC poseen en toda la Comunidad Valenciana.

Tabla 9. Municipios con Concejalía de Participación Ciudadana por Comarcas

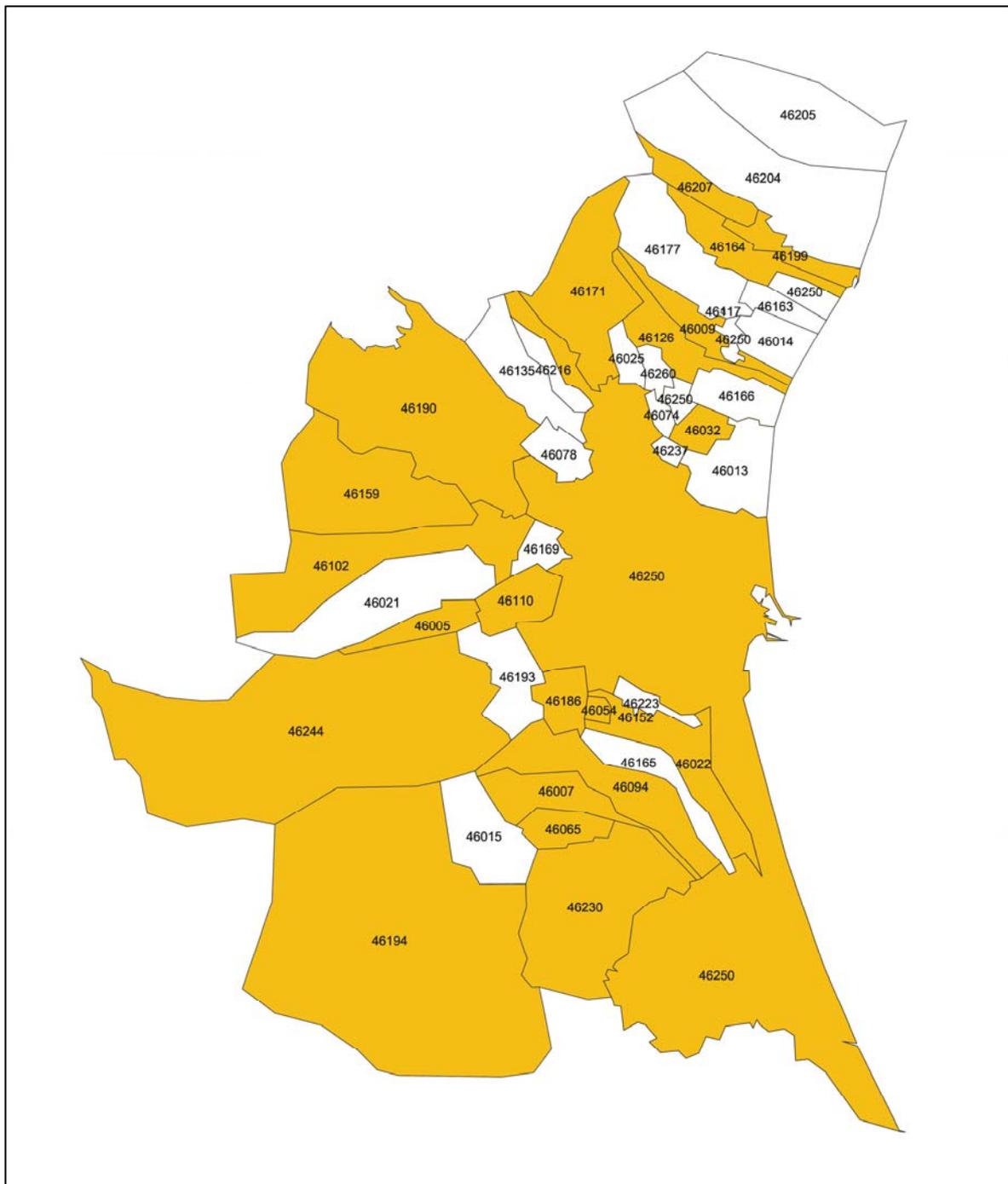
	Total municipios	Municipios con CPC
Valencia	1	1
Horta Sud	12	8
Horta Oest	9	6
Horta Nord	22	7

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

Además, según los datos de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP)⁵⁵, estas comarcas son también las pioneras en la creación de dichas concejalías. Así, de los 20 municipios de la Comunidad Valenciana que en el año 1991 habían creado CPC, cinco de ellos pertenecían al Área Metropolitana de Valencia.

⁵⁵ La FVMP ofrece información de las concejalías que existen en las corporaciones municipales. Estos datos se obtienen cada cuatro años, tras las elecciones locales. En el momento de realizar esta investigación sólo están disponibles los datos relativos a los años 1991, 1995 y 1999. La información de la composición de los ayuntamientos tras las elecciones de 2003 está disponible, pero no se encuentra sistematizada.

Mapa 2. Municipios del Área Metropolitana de Valencia con CPC



Fuente: Elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Valencia (2001)

Cuadro 16. Municipios del Área Metropolitana con CCP

COD. INE	Municipio	COD. INE	Municipio
46005	Alaquàs	46171	Moncada
46007	Albal	46186	Paiporta
46009	Albalat	46190	Paterna
46022	Alfafar	46194	Picassent
46032	Almàssera	46199	Pobla
46054	Benetússer	46102	Quart
46065	Beniparrel	46207	Rafelbunyol
46094	Catarroja	46230	Silla
46126	Foios	46244	Torrent
46159	Manises	46250	València
46164	Massamagrell	46110	Xirivella

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

Los primeros municipios en crear CPC fueron Alaquàs, Manises, Paiporta, Picassent y Paterna, tras las elecciones locales de 1991.

Tabla 10. Municipios con CPC según año de creación

	Municipios con CPC en la Comunidad Valenciana	Municipios con CPC en e Área Metropolitana de Valencia
1991	20	5
1995	56	9
1999	91	18

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

No se dispone de información relativa a los motivos que pudieron intervenir en su creación, porque en la mayoría de ocasiones los concejales que ocupaban esas áreas ya no pertenecen a la corporación municipal. Sin embargo, es interesante señalar que el tamaño poblacional de los municipios, una variable que según algunos estudios son decisivas en la creación de CPC (Navarro, 1999), no parece relevante en este caso.

Cuadro 17. Municipios con CPC en el Área Metropolitana de Valencia, según año de creación

Año de creación	Municipios	
1991	Alaquàs Manises Paiporta	Picassent Paterna
1995	Benetússer Torrent	Massamagrell
1999	Albal Quart de Poblet Silla Xirivella	Foios Moncada Valencia
2003	Alfafar Beniparrell Catarroja Albalat dels Sorells	Almàssera La Pobla de Farnals Rafelbunyol

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

En la mayoría de municipios, el responsable político de la CPC no se dedica a este asunto de manera exclusiva ya que, a excepción de Alaquàs, Paterna y Foios, está encargado además de otras concejalías. Esto confirma la tendencia destacada por Navarro para el conjunto del estado español, en la que la situación modal es aquella en la que “la concejalía está integrada en un área más amplia y desarrolla otras políticas” (2002:64-65). Las áreas con las que la participación ciudadana comparte concejal varían según la estructura organizativa del ayuntamiento aunque, como muestra el cuadro 18, se observa un predominio de los servicios personales.

Las CPC suelen tener asignadas, generalmente, tres tipos de competencias: el fomento y apoyo del asociacionismo, la atención de las demandas de los ciudadanos particulares y organizados, y el desarrollo de instrumentos participativos. En la mayoría de municipios, las relaciones entre organizaciones ciudadanas y gobierno local tienen un carácter sectorial, en tanto que cada concejalía se ocupa de las asociaciones afines a su ámbito de intervención. Sólo en Benetússer y Beniparrell estas relaciones son competencia de una única concejalía, la de participación ciudadana.

Cuadro 18. Áreas con las que comparte concejalía la participación ciudadana

Municipios	Áreas
Albal	Juventud y Mujer
Alfajar	Deportes
Benetússer	Cultura, ONG y Cementerio
Beniparrell	Cultura y Educación
Catarroja	Seguridad ciudadana y Cementerio
Manises	Urbanismo y Medio ambiente
Païporta	Mujer
Picassent	Cultura, Juventud y Fiestas
Quart de Poblet	Nuevas tecnologías, Paz y Solidaridad
Silla	Servicios municipales
Torrent	Brigadas de obras
Xirivella	Planificación y disciplina urbanística y Personal
Albalat dels Sorells	Fiestas y Deportes
Almàssera	Bienestar social y Personal
La Pobla de Farnals	Personal, Hacienda y Cultura
Massamagrell	Educación y Normalización lingüística
Moncada	Hacienda y Comunicación social
Rafelbunyol	Juventud, Educación y Cultura
Valencia	Ciclo integral del agua

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

Entre las acciones de fomento y apoyo al asociacionismo destaca la concesión de subvenciones y la cesión de materiales y equipamientos; también se llevan a cabo tareas de asesoramiento y, en menor medida, de formación. Las acciones de colaboración entre asociaciones y ayuntamiento se limitan, generalmente, a la organización de eventos concretos. La participación en patronatos o fundaciones municipales y la cogestión de servicios públicos sólo se realiza en Torrent y en Valencia.

De la importancia de la política de participación también dan cuenta los recursos de que disponen las concejalías. La mayoría de concejales no ha proporcionado datos sobre los recursos financieros, pero señalan que, en general, son escasos y se dedican, principalmente, a subvencionar a las asociaciones. Respecto al personal, sólo los municipios de Albal, Paterna y Torrent disponen de personal exclusivo para la CPC. La situación más frecuente, en la que se encuentran 11 de los municipios, es la de compartir técnicos con otras concejalías, sobre todo con aquéllas que se dedican a cultura y servicios personales.

5.2.2. Desarrollo normativo

Sólo ocho de los 22 municipios que poseen CPC han desarrollado normativas de participación ciudadana. Desde que en el año 1989 se aprobaron las cartas de participación ciudadana de Valencia y Manises, se ha venido sucediendo la aprobación documentos normativos en distintos municipios del Área Metropolitana: Alaquàs, Almàssera, Torrent, Paterna, Quart de Poblet y Xirivella.

Cuadro 19. Municipios con normativa de participación ciudadana

Municipios	Año	Iniciativa	Elaboración
Alaquàs	1991	Administrativa	Técnicos municipales
Almàssera	1994	Administrativa	Técnicos municipales
Manises	1989	Conjunta	Conjunta
Paterna	2001	Administrativa	Técnicos municipales
Quart de Poblet	2002	Administrativa	Técnicos municipales
Torrent	1997	Conjunta	Conjunta
Valencia	1989	Administrativa	Técnicos municipales
Xirivella	2003	Administrativa	Conjunta

Fuente: Federación Valenciana de Municipios y Provincias, 2003.

La mayoría de estas normativas se han creado a iniciativa de la administración pública y han sido elaboradas por el personal técnico del ayuntamiento. Sin embargo, los municipios que han regulado la participación recientemente o que están elaborando la normativa en la actualidad muestran interés en implicar a los ciudadanos en su diseño.

Pensamos que la mejor manera de empezar con la participación sin que ello suponga una contradicción, es dando precisamente participación para decidir qué modelo de carta de participación, qué reglamento de participación y, en definitiva, de qué manera se participa (CPCC2)

Tres de los municipios analizados están modificando sus cartas de participación ciudadana. Así, en Manises, a partir de un conjunto de propuestas de las asociaciones, se ha creado una comisión con representantes de los grupos políticos y de la coordinadora de asociaciones de vecinos para reformar el reglamento que se elaboró en 1989.

También Alaquàs y Paterna están reelaborando la normativa existente, para tratar de adaptarla a la situación real de la localidad y a las tendencias sobre participación ciudadana que llegan del resto del Estado español y de Europa.

Tenemos una normativa que ha quedado desfasada, por ejemplo, no hacía ninguna referencia a las redes telemáticas que, hoy en día, en el mundo de la participación tienen muchísima importancia. Por supuesto, nada a los presupuestos participativos, nada la Consell dels Xiquets que tenemos aquí también, nada acerca de un Consell dels Majors que vamos a crear también... entonces, queríamos empezar primero, pues desde la base, creando un marco legal donde se reglamentara y se normativizara todo el proceso posterior que queremos llevar a cabo (CPCC1).

Además, se plantea la necesidad de cambiar la normativa para profundizar en la participación, pasando desde modelos centrados exclusivamente en la consulta a otros que dan mayor poder a los ciudadanos.

Había un reglamento en el ayuntamiento aprobado, desde hacía ya bastantes años, lo que pasa es que a nosotros nos parecía un reglamento y unos cauces de participación bastantes limitados. Se limitaba a la mera consulta, ¿no?. Era básicamente consultivo, de arbitrar de alguna manera los mecanismos consultivos. Y entonces eso se queda en la mera consulta. Evidentemente, el pleno del ayuntamiento es quien... quien la legislación vigente le da el poder de decidir, aparte de las competencias propias de los concejales delegados, del alcalde o de la junta de gobierno local, pero si nos creemos la participación ciudadana debemos, como decía al principio, ceder poder a la ciudadanía (CPCC2).

Para la elaboración de las normativas de participación ciudadana se suele recurrir a la adaptación de modelos ya existentes en municipios a los que se considera como referentes.

Aparte de la (normativa) que te da la Federación de Municipios y Provincias, que hay una tipo, cogimos varias normativas que eran interesantes, prácticamente todas eran de Cataluña, algo también de Córdoba, algo de San Sebastián, algo de Móstoles, pero vamos... y luego nos pusimos en contacto con Gramanet... (CPCC1).

El análisis de los reglamentos de participación ciudadana muestra que, en líneas generales, se trata de documentos muy similares, tanto en los objetivos y principios que se proponen, como en los mecanismos que establecen.

Los reglamentos o cartas de participación ciudadana pretenden establecer “un reconocimiento explícito a la participación, y regular los cauces y los mecanismos para que todos los colectivos ciudadanos tengan los mismos derechos y puedan participar en la construcción de su ciudad”, con el objetivo de “conseguir una gestión transparente, participativa y democrática” y desarrollar “la democracia local como impulso de valores de libertad, tolerancia, igualdad y solidaridad” (Carta de Participación Ciudadana de Paterna).

En todos los documentos consultados, la participación ciudadana contempla dos tipos de actores: los ciudadanos particulares y las organizaciones sociales. Los reglamentos expresan el deseo de que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan participar, en solitario o a través del colectivo del que formen parte; sin embargo, las normativas otorgan mayor protagonismo a las entidades ciudadanas.

Los niveles de participación ciudadana que se establecen se limitan a la información y la consulta. En ninguna de las cartas de participación analizadas se contempla el nivel ejecutivo, es decir, el que permite a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones. El mecanismo de participación más citado son los consejos de participación ciudadana y los consejos sectoriales, considerados como órganos consultivos que tienen por finalidad “representar y englobar a los organismos, asociaciones y personas del municipio” (Carta de Participación Ciudadana de Xirivella).

Los reglamentos contemplan, además, los mecanismos de iniciativa ciudadana y consulta popular, que en el caso de ser reclamada por la ciudadanía debe estar avalada por un porcentaje de firmas del censo electoral que oscila entre el 5% y el 25 %, según las localidades.

5.2.3. Experiencias participativas

La clasificación de las experiencias participativas supone, como ya se ha señalado, una tarea compleja, debido a su heterogeneidad, novedad y constante crecimiento. Si en el capítulo anterior se utilizaba la propuesta de Gomà y Font (2001) para describir la situación en el Estado español, los objetivos de la tesis aconsejan ahora emplear una clasificación de los mecanismos en función del poder que otorgan a los ciudadanos, remitiendo a lo que en la literatura especializada se conoce como escaleras de participación. En el nivel inferior estarían aquellos mecanismos participativos que pretenden, únicamente, ofrecer información a los ciudadanos; en un nivel intermedio, encontramos instrumentos dirigidos a obtener, mediante la consulta, la opinión de los ciudadanos o de sus organizaciones; por último, en el nivel superior, el que otorga mayor poder a la ciudadanía, se sitúan los mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones (Brugué, Font y Gomá, 2003).

Información

La información es el nivel de participación más desarrollado en el ámbito local y el que presenta una mayor diversidad en los mecanismos utilizados: algunos de ellos están ampliamente extendidos, como los tablones de anuncios, los bandos, las campañas informativas o la utilización de los medios de comunicación locales; otros, tienen un carácter minoritario, como las encuestas ciudadanas, los referendos o las experiencias vinculadas al uso de Internet.

Al igual que en el resto de España, en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Valencia la información constituyen el nivel de participación en el que más mecanismos se han creado.

Cuadro 20. Mecanismos y equipamientos de información

	Oficinas de información	Página web municipal	Publicaciones informativas municipales	Campañas de información	Tablones de anuncios	Sondeos de opinión
Albal	✓	✓	✓	✓	✓	
Benetússer		✓	✓	✓	✓	
Beniparrell	✓	✓	✓		✓	
Catarroja	✓			✓	✓	✓
Paiporta		✓	✓	✓	✓	✓
Alaquàs	✓	✓	✓	✓	✓	
Manises	✓	✓	✓	✓	✓	
Silla	✓	✓	✓	✓	✓	
Quart de poblet	✓	✓	✓	✓	✓	
Torrent	✓	✓	✓	✓	✓	
Xirivella	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Albalat dels Sorells	✓	✓	✓	✓	✓	
Almàssera	✓			✓	✓	
Massamagrell	✓	✓	✓	✓	✓	
Paterna	✓	✓	✓	✓	✓	
Rafelbunyol	✓	✓	✓	✓	✓	
Valencia	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos *clásicos*, como las oficinas y campañas de información, las publicaciones informativas municipales y los tablones de anuncios, existen prácticamente en todos los municipios analizados; pero también destaca la amplia utilización de mecanismos novedosos como las páginas web municipales, aunque las prestaciones que ofrecen varían considerablemente de unos casos a otros (información sobre el municipio y la corporación local, realización de gestiones, foros de opinión, servicios de quejas y sugerencias, etc.).

Los sondeos de opinión son el mecanismo menos utilizado ya que, para obtener información, los ayuntamientos suelen dirigirse más a la ciudadanía organizada que a los ciudadanos particulares y utilizan, por tanto, mecanismos de consulta. Los sondeos realizados han tenido como objetivos obtener información sobre la valoración que los ciudadanos hacen de los servicios municipales (Catarroja), la situación de determinados colectivos (Paiporta, Catarroja) o la utilización de equipamientos públicos (Xirivella).

Consulta

La consulta puede ir dirigida a los ciudadanos particulares y a la ciudadanía organizada. En el primer caso, suele realizarse mediante encuestas de opinión, referendos o consulta directas a través de Internet. Se trata, sin embargo, de procedimientos poco desarrollados, ya que las políticas de participación ciudadana han tendido a privilegiar los mecanismos que permiten la interlocución con las asociaciones ciudadanas, generalmente, por medio de Consejos consultivos de entidades que, como ya se señaló, se conciben como instrumentos de diálogo entre los gobiernos locales y el tejido asociativo, y suelen adoptar una lógica territorial o sectorial, según el criterio de inclusión de los participantes venga definido por su pertenencia a un determinado territorio o por el hecho de compartir determinados intereses en relación con un colectivo concreto o un área de la política pública.

Los consejos territoriales sólo han sido creados en Paterna y Torrent, dos municipios que cuentan con núcleos poblacionales diferenciados dentro de su territorio⁵⁶. En ambos casos, estos consejos, formados por representantes del gobierno local, de los grupos políticos municipales y de las asociaciones del barrio, se configuran como órganos territoriales de gestión desconcentrada y como canales de participación de la ciudadanía en el gobierno y administración de la ciudad.

⁵⁶ En Paterna se han creado seis consejos territoriales, que corresponden a los siguientes barrios: Campamento, Centro, Santa Rita, Terramelar, La Canyada y Alborgí. En Torrent existen dos consejos, en los barrios de El Xenillet y El Vedat.

Cuadro 21. Mecanismos de consulta

	Consejos sectoriales	Consejos territoriales	Foros ciudadanos
Albal			✓
Benetússer			
Beniparrell			
Catarroja			
Païporta	✓		
Alaquàs	✓		✓
Manises	✓		
Silla			✓
Paterna	✓	✓	
Quart de poblet	✓		✓
Torrent	✓	✓	
Xirivella			
Albalat dels Sorells			
Almàssera			
Massamagrell			
Rafelbunyol			
Valencia	✓		

Fuente: Elaboración propia.

Los consejos sectoriales existen en siete de los municipios analizados y, al igual que los territoriales, suelen contar en su composición con representantes del ayuntamiento y de las entidades ciudadanas. Debido a que la creación de estos consejos consultivos depende de la voluntad política del gobierno local, bien por propia iniciativa, bien en respuesta a una demanda de los ciudadanos, tanto su número como la temática de la que se ocupan varía de unos municipios a otros, aunque destacan los que se ocupan de asuntos de carácter sociocultural.

Cuadro 22. Consejos sectoriales

Paiporta	Participación ciudadana Deportes	Bienestar Social Agrario
Manises	Sanidad Comercio	Bienestar Social Tercera Edad
Paterna	Cultura Fiestas Cordá	Bienestar Social Mujer
Quart de poblet	Mujer Bienestar Social Consumo Cultura Deportes	Juventud Paz y Solidaridad Tercera Edad Medio Ambiente
Alaquàs	Xiquets	
Torrent	Participación ciudadana	
Valencia	Acción Social	

Fuente: Elaboración propia.

Además de los consejos de entidades, algunos municipios han puesto en marcha experiencias puntuales de consulta a la ciudadanía. En Alaquàs se han realizado foros ciudadanos en dos ocasiones, la primera vez en 1999 y la segunda en 2003, coincidiendo con la convocatoria de elecciones municipales. Estos foros, que han contado con la participación de unas trescientas personas, se organizan en mesas sectoriales de debate en las que los ciudadanos aportan opiniones y propuestas sobre diversos temas (comercio, ocio, empleo, medio ambiente, educación, etc.). Las aportaciones de los participantes se plasman en un libro y son utilizadas por los grupos políticos municipales para elaborar sus programas electorales.

Otra experiencia en esta línea se ha realizado en Albal, donde se han puesto en marcha, durante el mes de marzo de 2004, una serie de talleres participativos que tienen como objetivo conocer las demandas de los ciudadanos para encauzar las políticas municipales. La consulta, dirigida a asociaciones y grupos que se reúnen en torno a actividades socio-culturales, se ha centrado en tres grupos poblacionales: mujeres, jóvenes y tercera edad. En estos talleres se han utilizado técnicas de grupo para la priorización de necesidades, aunque la dinámica de trabajo parece tener un carácter más individual que grupal.

Junto a los foros y consejos encontramos una serie de instrumentos que, a medio camino entre la consulta y la toma de decisiones, pretenden canalizar la cooperación entre administraciones locales y ciudadanos en torno a la planificación de la política municipal. Se trata de los planes estratégicos y las Agendas 21.

Valencia y Catarroja son los únicos municipios del Área Metropolitana que han iniciado procesos de planificación estratégica. Este último, que se analizará con detalle en el próximo capítulo, inició la experiencia en el año 2001.

Cuadro 23. Agendas 21 Locales y Planes Estratégicos

	Agenda 21	Plan estratégico
Albal		
Benetússer		
Beniparrell		
Catarroja		✓
Paiporta		
Alaquàs	✓	
Manises	✓	
Silla		
Paterna	✓	
Quart de poblet		
Torrent	✓	
Xirivella	✓	
Albalat dels Sorells		
Almàssera	✓	
Massamagrell		
Rafelbunyol		
Valencia	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la Agenda 21 Local, al menos seis ayuntamientos del Área Metropolitana⁵⁷ han iniciado procesos para implantar este programa, aunque no todos se encuentran en la misma fase del proceso; de hecho, en muchos de estos municipios sólo se ha llevado a cabo la firma de la Carta de Aalborg y su adhesión a la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. Las experiencias más avanzadas en la implantación de la Agenda 21 Local se encuentran en las localidades de Alborada y Torrent. Este último fue el municipio pionero en la implantación de este tipo de procesos en la provincia de Valencia.

La Agenda 21 de Torrent se inició en 1998, con la firma de la Carta de Aalborg y la creación de una comisión política de sostenibilidad encargada de llevar adelante la iniciativa. En el año 2000 se crea un foro ciudadano integrado por la comisión política de sostenibilidad del ayuntamiento y por cincuenta miembros de asociaciones ciudadanas. Este foro se organiza en cuatro grupos de trabajo (Ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio natural, Educación ambiental y participación ciudadana, Gestión de residuos y contaminación, Agua y recursos hídricos) y su función es estudiar y debatir sobre el proceso de desarrollo sostenible en el municipio. El foro ciudadano presenta, después de cuatro años de funcionamiento, una serie de limitaciones, entre las que destacan la disminución del número de participantes, las dificultades y la demora de los trámites administrativos, la poca actividad de colectivos considerados como relevantes (sindicatos, empresarios...) y el hecho de que temas de gran importancia a nivel local (paso del AVE por la localidad, revisión del PGOU...) no hayan sido tratados para su estudio en el foro (Salas, 2004).

57 No se dispone de datos exactos sobre el número de procesos de Agenda 21 Local iniciados, ya que la investigación se ha centrado en aquellos municipios que tenían concejalías de participación ciudadana. Sin embargo, el análisis de fuentes secundarias y de las páginas web de los ayuntamientos del área metropolitana ha permitido constatar que, al menos uno de los municipios no estudiados, Alborada, ha puesto en marcha un proceso participativo de este tipo.

Adopción de decisiones

La intervención ciudadana en la toma de decisiones constituye el nivel de participación menos desarrollado aunque, como se ha señalado, ya existen algunas experiencias en este sentido, como los consejos ciudadanos o los presupuestos participativos.

En el Área Metropolitana de Valencia, algunos ayuntamientos como Benetússer, Alaquàs, Xirivella y Quart de Poblet, han expresado su interés por elaborar presupuestos participativos, pero hasta la fecha Paterna es el único municipio que ha puesto en marcha un proceso de este tipo, con el compromiso de los dos partidos en el gobierno local (PSOE e IU) de decidir el 15% del presupuesto en inversiones a partir de las propuestas ciudadanas.

Cuadro 24. Mecanismos de participación ciudadana

	Información	Consulta	Adopción de decisiones
Albal	✓	✓	
Benetússer	✓		
Beniparrell	✓		
Catarroja	✓	✓	
Paiporta	✓	✓	
Alaquàs	✓	✓	
Manises	✓	✓	
Silla	✓	✓	
Paterna	✓	✓	✓
Quart de poblet	✓	✓	
Torrent	✓	✓	
Xirivella	✓	✓	
Albalat dels Sorells	✓	✓	
Almàssera	✓	✓	
Massamagrell	✓		
Rafelbunyol	✓		
Valencia	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia.

La experiencia se inició en el año 2002, con la realización de debates abiertos con los ciudadanos a partir de la estructura de participación que proporcionan las Juntas de Barrio; sin embargo, en el momento de elaborar el presupuesto definitivo, no pudieron tomarse en consideración las propuestas ciudadanas debido a modificaciones en la normativa del Impuesto de Actividades Económicas.

Las políticas públicas de participación ciudadana desarrolladas a nivel del Estado español han tendido a favorecer el desarrollo de procedimientos que facilitan la canalización de la demanda política, sin que se garantice la participación efectiva en la toma de decisiones (Navarro, 2002).

Los municipios del Área Metropolitana de Valencia no escapan a esta tendencia: mientras que todos los municipios que poseen CPC han desarrollado mecanismos de información y la mayoría de ellos han puesto en marcha alguna experiencia de tipo consultivo, sólo uno de los ayuntamientos analizados ha intentado desarrollar un proceso participativo para la adopción de decisiones.

Antes de finalizar este apartado, se considera interesante hacer referencia a una experiencia promovida por la sociedad civil, que trata de utilizar un mecanismo participativo reconocido legalmente para intervenir en la toma de decisiones. Nos referimos a la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para proteger la Huerta de Valencia, iniciada a comienzos del año 2001 por la Plataforma Per un Cinturó d'Horta.

Esta plataforma se creó en 1998 para oponerse al proyecto de construcción del Tercer Cinturón de Ronda, una infraestructura viaria en la zona que actualmente ocupa la Huerta de Valencia. Este proyecto no era completamente nuevo y, en sus versiones anteriores, ya había encontrado oposición por parte de diversas organizaciones. Por ello, la Plataforma Per un Cinturó d'Horta se considera la tercera generación de un movimiento que nace en 1980, con el nombre de Amics de l'Horta, y que resurge después como Coordinadora per la Defensa de l'Horta a finales de los ochenta (Gómez Ferri, 2004).

La finalidad de esta ILP era presentar a las Cortes Valencianas una proposición de ley para preservar la Huerta de Valencia de una manera global. El estudio y preparación de la proposición de ley se realizó a principios del verano de 2000 y se ultimó en diciembre de ese año. En enero de 2001 se presentó para su admisión a la Mesa de las Cortes como Ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la Huerta de Valencia como espacio natural protegido.

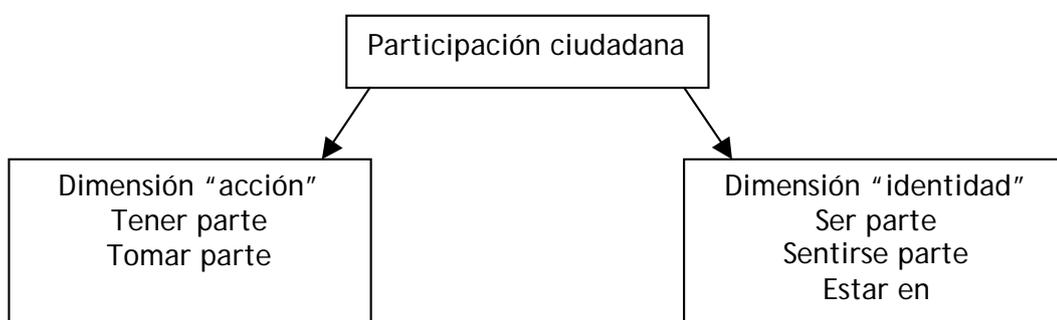
Una vez que la iniciativa fue admitida a trámite, se inicia la campaña de recogida de firmas, en la que colaboraron más de cien colectivos y organizaciones de toda la Comunidad Valenciana (sindicatos, partidos políticos, asociaciones de vecinos, asociaciones de estudiantes, colectivos ecologistas, asociaciones culturales, etc.). Durante esta campaña, que duró cuatro meses, se recogieron cerca de 118.000 firmas, con lo que se superaban considerablemente las 50.000 firmas que, como mínimo, se requerían para que la ley fuera objeto de tramitación parlamentaria. La campaña de recogida de firmas estuvo acompañada de numerosas actividades, encaminadas a informar a la población y recabar apoyos, desde la colocación de mesas informativas en lugares públicos, hasta la organización de debates, maratones, conciertos y exposiciones, pasando por la realización de entrevistas con los distintos grupos políticos. Además, una vez terminada la campaña, se organizó una manifestación que obtuvo un amplio respaldo de la ciudadanía (Gómez Ferri, 2004).

En octubre de 2001, los dos principales partidos políticos se pronunciaron sobre la ILP. Antes ya lo habían hecho a favor Esquerra Unida del País Valencia, Els Verds, El Bloc Nacionalista Valencia y Unió Valenciana. El PSOE, inicialmente dividido, adoptó una actitud ambigua, sin aclarar su posición a favor o en contra de la iniciativa.. Tampoco el PP, entonces en el gobierno, se pronunció claramente sobre la ILP. Al final, todo se dejaba en manos del gobierno valenciano que, en noviembre de 2001, con el voto mayoritario del PP, votaba en contra de que la proposición de ley fuera tomada en consideración y, por lo tanto, debatida en las Cortes por los representantes de los ciudadanos. La trayectoria legislativa de la ILP fue, por lo tanto, bloqueada políticamente (Gómez Ferri, 2004).

5.3. DISCURSOS DE LOS ACTORES POLÍTICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana ha sido definida como la intervención de los ciudadanos en la gestión pública, enfatizando así su dimensión activa, de tomar parte en determinadas acciones de carácter colectivo. Sin embargo, la participación posee también una dimensión identitaria, de ser parte de unas redes sociales o de una comunidad (Ramió, Más y Santolaria, 1999).

Cuadro 25. Dimensión activa y dimensión identitaria de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de Ramió, Más y Santolaria (1999).

Los concejales y técnicos entrevistados también destacan la dimensión activa de la participación, al definirla como una acción que los ciudadanos desarrollan bien en la vida municipal, bien en la administración pública.

En el primer caso, la participación ciudadana se asimila a la participación cívica o comunitaria y se considera que las asociaciones constituyen "la forma más directa que tienen las personas de participar en lo que es la vida habitual del pueblo" (CPCC3), a la vez que un modo de establecer relaciones sociales.

La participación ciudadana significa salir de casa, compartir con el resto de vecinos cosas y significa que estés menos tiempo cara a la caja tonta, ¿eh?, eso es para mí lo más importante (...). Yo creo que es importantísima la participación y, entonces, una forma de que el ciudadano no sea el individuo, uno solo y... que, a veces, yo creo que las depresiones vienen por esto, yo creo que a veces es preferible salir y conocer gente, estar en asociaciones... (CPCC7).

Se destacan, de esta manera, los aspectos *sociables* de la participación, la sociabilidad entendida como la construcción de lazos sociales más allá del parentesco y la vecindad (Albert, 2004)⁵⁸. Así, la participación, asociativa o comunitaria, es entendida como un modo de establecer relaciones en sociedades como las actuales, donde la individualización y la privatización han transformado los mecanismos tradicionales de vinculación social (Ariño, 2001).

Al identificar la participación ciudadana con la intervención de los ciudadanos en las organizaciones de la sociedad civil, algunos informantes muestran un claro interés por desvincular esta participación de la política.

[La función de las asociaciones] no es de un estamento alternativo que hace una alternativa en cuanto a política propiamente dicha, porque eso lo hacen los grupos políticos, sino en cuanto a las inquietudes que tienen sus vecinos, sus asociados y, en general, la gente (CPCC8).

En el segundo caso, la participación ciudadana es definida como “la intervención directa de lo que es el ciudadano en la administración pública” (CPCC1). La participación ciudadana, así entendida, supone una apertura del campo político, en el sentido de ampliar tanto los actores como los escenarios para intervenir en la gestión de los asuntos públicos. Esta apertura se plantea, en ocasiones, como una recuperación de poder por parte de los ciudadanos, como un modo de potenciación o capacitación (empowerment).

Nosotros entendemos la participación como el compromiso que tiene el gobierno de ceder poder a la ciudadanía, porque efectivamente todos hemos dicho que el poder emana del pueblo y que el pueblo es el que tiene que decidir (CPCC2).

58 Agulhon, M. (1975), “Le cercle dans la France bourgeoise”, 1810-1848, A. Colin, París

Sin embargo, en la mayoría de casos, se plantea una apertura limitada en su alcance.

Nosotros entendemos el tema de la participación ciudadana como la participación directa de lo que es el ciudadano en la administración pública. Estableciendo unos niveles porque, evidentemente, no se puede pretender desde un principio que los ciudadanos dirijan directamente el municipio (CPCC1).

En este sentido, los informantes insisten en destacar que la intervención de los ciudadanos en la administración pública no debe atentar contra la lógica básica del sistema político, esto es, que la legítima capacidad de decidir corresponde a los representantes políticos elegidos democráticamente.

[Los ciudadanos] no pueden suplantar a las personas que son los auténticos y únicos y legítimos representantes del pueblo (...). La capacidad de decisión... ésa sí que la tienen los representantes exclusivamente, los representantes del pueblo que han sido elegidos a través de las urnas y sólo ellos (CPCT4).

La negación a los ciudadanos de la capacidad de decidir en los asuntos públicos remite al difícil estatuto de la participación ciudadana en las democracias representativas. Esta cuestión, que se analiza más adelante, es planteada por Offe (1992,1996) en su reflexión sobre el papel ambiguo de las asociaciones y grupos de interés en un orden que, en el ámbito normativo, se define como liberal y, en el práctico, se organiza de manera corporativa.

La dimensión identitaria de la participación ciudadana aparece en el discurso de los informantes como un elemento de justificación; es decir, para ellos es importante que los ciudadanos participen en la gestión de los asuntos colectivos porque son parte del pueblo o la ciudad, son quienes están y viven allí.

Lo que está aquí ubicado son la gente y la gente es la que hace el pueblo, entonces, la participación de la gente es lo que hace que un pueblo marche (CPCC6).

Los ciudadanos deben participar en la gestión de los asuntos locales porque son parte de esa comunidad, social y política, que es el municipio. El ser miembro garantiza el derecho a la acción, pero no determina el papel que puede o debe jugar el ciudadano. Con relación a este tema, Bogumil (1999)⁵⁹ ha destacado tres roles que el ciudadano puede desempeñar en la participación: soberano o elector político; receptor de servicios públicos; y coproductor, cogestor y codecisor de los servicios y políticas colectivas locales.

En el discurso de los entrevistados, los ciudadanos son considerados, mayoritariamente, como receptores o destinatarios de los servicios públicos. Se trata, por tanto, de usuarios, consumidores o clientes que deben participar en la gestión pública porque “es importante el oír a los ciudadanos lo que de verdad necesitan y quieren” (CPCC7), para que los administradores puedan “saber verdaderamente lo que en cada momento se desea” (CPCT3). Se observa aquí la influencia de los planteamientos del modelo de gestión post-burocrático que, como ya se señaló, abogan por una redefinición del papel del ciudadano en términos de cliente.

5.3.1. Actores de la participación ciudadana

La mayoría de informantes consideran que la participación ciudadana debe tener un carácter colectivo, sin que ello suponga un impedimento para que los sujetos particulares puedan ejercer sus derechos.

En principio y en teoría, las asociaciones responden en su estructura más idóneamente a ser las principales estrellas del panorama de la participación, pero yo creo que eso nunca puede excluir la posibilidad de que un vecino pueda participar en los asuntos públicos, ¿eh? (CPCT4)

59 Bogumil, Jörg 1999. “Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde”, In: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.): *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Heidelberg, S. 51-61. Citado en Colino, C. y Del Pino, E. (2003a)

Se trata, por tanto, de un modelo de participación que privilegia la actuación de las asociaciones voluntarias, debido a que éstas ofrecen ciertas ventajas en comparación con los ciudadanos. Operativamente, las asociaciones poseen características que facilitan la tarea de colaboración con las instituciones públicas. Así, se destaca su capacidad de tener una presencia activa y constante en la vida pública municipal.

La dinámica social hace que sean las asociaciones las que tengan una mayor presencia, el ciudadano no puede estar... Tiene un trabajo, tiene unas responsabilidades y unas ocupaciones y él no puede ir continuamente a todos los foros, mientras que en una asociación puede haber incluso personas liberadas que se dediquen a eso y, por eso, es más fácil para ellas esas relaciones con la administración (CPCT4)

A esta capacidad de presencia se une, además, la experiencia de las asociaciones en la interlocución con la administración pública

Las asociaciones están articuladas, están más vertebradas, tienen una lógica interna y una tradición para decidir todo tipo de cuestiones, las propias de su ámbito de actuación, tienen más costumbre (CPCC2).

Junto a estas ventajas operativas, los informantes destacan la capacidad de las asociaciones para actuar como representantes de los ciudadanos y como actores que plantean demandas colectivas, en oposición a los ciudadanos individuales que, según se afirma, siempre defienden un interés particularista.

Los ciudadanos que se dirigen a una administración o a un concejal lo hacen por un asunto concreto, las asociaciones de vecinos tratan temas que trascienden a las personas... Muy pocas veces viene un vecino a hablarte de temas generales (CPCC8)

En términos generales, los informantes ofrecen una imagen positiva de las asociaciones ciudadanas; sin embargo, aunque en menor medida, también destacan algunas de sus limitaciones, como su especialización, que se traduce en múltiples ocasiones en la ausencia de un proyecto de desarrollo global.

Puedes reunirte con fallas, con asociaciones deportivas, con... cosas de éstas, pero no... que no tienen un sentimiento tampoco de ciudad, o sea, tú te reúnes con las fallas y hablas de fallas (CPCC5)

Se plantean, además, dificultades relacionados con la formación de las entidades y con los recursos cognitivos que poseen sus miembros.

Hay diferentes niveles culturales, eso es un tema que está ahí, es un handicap muy importante, es decir, la gente, algunas asociaciones, son más doctas en la materia, están más preparadas, navegan por internet, conocen experiencias de otros municipios, de otros procesos participativos... y hay otras asociaciones que tienen más problemas, incluso para leer el documento (CPCC2)

Por último, se reconoce que algunas entidades tienen dificultades para representar a la ciudadanía.

Muchas veces, dentro de una colectividad hay muchos pareceres y muchas veces lo que son los órganos de gobierno de esas colectividades pueden... condicionar la opinión, por así decirlo... *que te lo diga de una manera que no quede... ¿sabes lo que te quiero decir, no?...* En una asociación hay muchos pareceres y, muchas veces, la opinión que prevalece en la asociación es la de los órganos de gobierno o la que se adopte por mayoría. Pensamos que todo ese abanico que podemos tener de posibilidades, de puntos de vista, también tenemos que utilizarlo. *Por supuesto, las asociaciones sin ningún problema, de hecho participan activamente y estamos abiertos...* (CPCC1).

Esta cuestión sólo aparece en el discurso de uno de los concejales entrevistados que, además, trata de matizar sus palabras, como si hubiera expresado una opinión *políticamente incorrecta*.

Pese al papel privilegiado de las asociaciones, los informantes consideran que es necesario garantizar el derecho a participar de los individuos ya que algunos pueden estar interesados en la gestión local y, sin embargo, no desear ser miembros de ninguna asociación. Pero por oposición a las asociaciones, el ciudadano es caracterizado por los informantes como un ser individualista, incapaz de trascender sus propios intereses.

El ciudadano de a pie no es el que participa, el ciudadano de a pie se interesa en un asunto que le interesa a él en concreto, pero no al grupo social, que tiene una repercusión inmediata en su nivel de vida o en su familia, en su trabajo o en sus aficiones, pero sólo se representa a sí mismo y sus aspiraciones empiezan y acaban en él (CPCT4)

Un ciudadano que se muestra, incluso, egoísta cuando se trata de plantear demandas a las instituciones públicas.

[La participación en la toma de decisiones] es difícil... porque tú puedes decir yo quiero un polideportivo, pero quiero un polideportivo con aire acondicionado en todo el polideportivo, además que tenga las luces de color verde y florecitas en la pared... y eso supone un dineral (CPCC7)

Un ciudadano que, en última instancia, no desea participar en la política más allá de la elección de sus representantes y en el pago de sus impuestos.

Es que quieren pagar... Tú eres un buen ciudadano, pagas tus impuestos y punto... y ya quieres tú eso. Porque a mí una vez, hubo un problema [...] y a mí me dijo una persona "oye, yo os he votado para que me hagáis lo que sea, no tengo porqué menearme, yo os he votado, ahora vosotros arreglarme las cosas"... o sea que, no se quieren implicar, es decir, ya te he votado, ya te apañas, me lo solucionas tú que para eso estás (CPCC14)

Esta concepción constituye, como se señala más adelante, una de las dificultades más importantes para desarrollar la participación, así como la fuente de muchas reticencias a la hora de permitir que los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones.

5.3.2. Niveles de participación ciudadana

Al analizar las experiencias participativas de los municipios del Área Metropolitana de Valencia, se ha observado un predominio de los mecanismos de información y consulta, en detrimento de aquellos que permiten la toma de decisiones.

Esta tendencia se ve confirmada en el discurso de los entrevistados, en el que la participación se asocia, en primer lugar, con la información en los dos sentidos señalados: ascendente, desde los ciudadanos hacia la autoridad, y descendente, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos.

Los que más participan son las asociaciones de vecinos... Si hay algún problema en el barrio, pues por ejemplo, si hay alguna alcantarilla que está levantada y eso, entonces, ellos se ponen en contacto con el ayuntamiento y el ayuntamiento va, lo ve y se soluciona (CPCC4).

Participación ciudadana se dedica a eso, un poco a agilizar... las gestiones que el ciudadano necesita (CPCC7).

En segundo lugar, la participación se identifica con la consulta, entendida como el modo de conocer las opiniones de los ciudadanos, sus sugerencias o demandas.

Hombre, lo que se intenta, sobre todo desde la institución, conseguir oír al mayor número posible de personas, que muchas veces desde la administración no se oye, ¿no?, entonces, poner los medios para poder oírlos... Que de alguna manera hacerlos participar es eso, involucrarlos y saber verdaderamente lo que en cada momento se desea (CPCT3)

Para los informantes, la consulta constituye un modo de mejorar las decisiones de la administración local, de realizar una gestión más receptiva, más acorde con las necesidades, y también con los deseos, de los ciudadanos.

El ciudadano tiene cada vez más derecho a participar en la elaboración de un montón de cosas del municipio, aparte de que estemos los representantes políticos, que está claro que nos han votado y que les representamos y eso, a veces también somos personas y te equivocas. A lo mejor... yo sé que antes se decidían cosas de... no sé, voy a hacer un edificio y resulta que los ciudadanos no querían ese edificio y te has gastado un dinero municipal que luego la gente no utiliza, entonces, yo creo que es importante el oír a los ciudadanos lo que de verdad necesitan y quieren (CPCC7).

La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones es una posibilidad que sólo contemplan dos de los concejales entrevistados.

Nosotros tenemos la idea, pues eso, de la cogestión, que la gente haga suyos todos los proyectos del ayuntamiento, incluso los presupuestos como en Albacete y en otros sitios están haciendo... (CPCC5)

La participación (...) la entendemos como la política transparente, la política participativa, la política... sin límites por así decirlo, que deben emplear los gobiernos democráticos para que el pueblo se implique en la gestión y en las decisiones importantes del municipio (CPCC2).

El resto de informantes insiste, como ya se ha señalado, en desvincular la participación de la toma de decisiones, reivindicando la lógica de la democracia liberal representativa, que asume que sólo los políticos electos pueden decidir sobre las cuestiones públicas.

[La participación debe darse] básicamente en todo menos en la toma de decisiones. Obviamente, en la toma de decisiones nunca deben, porque no pueden suplantar a las personas que son los auténticos y únicos y legítimos representantes del pueblo, porque ese grupo de presión es un grupo de presión y, por tanto, el grupo de presión influye en la toma de decisiones pero nunca es el que toma las decisiones. Los únicos responsables de las decisiones son los que han sido elegidos (CPCT4).

El mismo argumento es utilizado para no considerar otros niveles de participación, como pueda ser el control de la gestión política por parte de los ciudadanos.

[La participación ciudadana] no la veo como una especie de elemento de control a una gestión municipal, para eso están los partidos políticos en los plenos, en las comisiones y, por supuesto, los vecinos cuando votan cada cuatro años, ¿no? (CPCC8).

5.3.3. Cuestiones de la participación ciudadana

Al preguntar a los informantes en qué áreas sería conveniente favorecer la intervención de los ciudadanos, éstos suelen considerar que debería ser un elemento presente en toda la gestión municipal, aunque señalan que algunas cuestiones públicas generan más participación que otras; en concreto, aquéllas que afectan al urbanismo y a los servicios socio-culturales.

Hombre, debería de ser algo transversal pero te puedo decir que, desde la percepción que se tiene aquí, el ochenta por ciento de las solicitudes que se tienen aquí van dirigidas al urbanismo de la población, porque es lo que vive el día a día... que si la acera no viene por aquí, que si la calle es estrecha, que si el alcantarillado... (CPCC1)

Yo, vamos, yo pienso es que lo ideal se de en todas, eso es lo ideal, pero también es verdad que unas dan mucha más participación que otras. No sé, ahora no se me ocurre pero, a lo mejor, seguridad ciudadana pues sí, se puede participar, pero yo creo que es muy limitado, sin embargo, en cultura, en juventud, en hacer actividades que a la gente le lleguen... yo pienso que da mucho más de sí (CPCC10)

Aunque la participación sea considerada como un aspecto transversal de la gestión, se plantean algunas excepciones, como la política fiscal.

Para mí, a excepción de la política fiscal, que eso sería para un grado muy alto de madurez y de costumbre de participación ciudadana... que no renuncio a que eso se pueda dar algún día, pero a excepción de la política fiscal, yo creo que cabe en todos (CPCC2).

Además, según los informantes, algunas áreas de la política local no resultan adecuadas para la participación por su complejidad técnica.

Hombre, se ha de dar en todas las áreas, lo que pasa es que inevitablemente hay para determinadas cosas donde la ciudadanía es más difícil que se implique. Por ejemplo, en temas muy técnicos de urbanismo, la ciudadanía sí que se la consigue implicar en temas muy generales, pues se va a hacer un polígono o se va a hacer un tal... pero luego hay aspectos muy técnicos donde es difícil (CPCT3)

Las excepciones, que responden a una imagen de los ciudadanos como personas no capacitadas y poco maduras, revelan las dificultades que algunos de los concejales ven en la participación ciudadana. Uno de los informantes lo expresa de manera clara:

Yo sí que confío en el pueblo, no en el pueblo como un ente abstracto, sino como las personas que viven en estos barrios y que sí son conocedoras de las deficiencias que hay en sus barrios y de qué necesidades tienen. Y yo sí que confío en los vecinos, por eso me creo la participación ciudadana, esa es la diferencia con otros políticos que, a lo mejor, no confían en los vecinos porque no les reconocen como interlocutores válidos, entonces, ni les tienen en cuenta como afectados y menos aún trabajan con ellos porque ni siquiera les reconocen como interlocutores válidos. Claro, si tú no reconoces a una persona como una persona competente, evidentemente, haces caso omiso de lo que esa persona te pueda decir. O sea, el primer paso es creerse la participación, confiar en la gente de que tienen, independientemente del nivel cultural, capacidad para poder decidir (CPCC2).

En la mayoría de casos, los entrevistados no consideran a los ciudadanos como personas competentes a nivel político. Esto implica su no reconocimiento como actores legítimos, en tanto que carecen de las habilidades y capacidades necesarias para tomar decisiones y gestionar los asuntos públicos.

Hay decisiones que son... es que hasta que no estás dentro del ayuntamiento no te das cuenta de que las cosas no son tan fáciles (...). Una vez que estás dentro te das cuenta de que las decisiones que tomas son muy importantes y que influyen mucho en el pueblo en general. Entonces, hay que tener un poquito... mirar un poquito, antes de actuar, mirar todas las consecuencias que pueden haber, estudiarlas... (CPCC9)

Pero la no competencia se presenta también bajo otras formas. En unos casos, los informantes atribuyen a los ciudadanos una falta de madurez que les lleva, incluso, a compararlos con un niño.

[La elaboración de presupuestos participativos] a nivel político reconozco que es muy difícil de llevar porque, a veces, es como en una casa. Tú en una casa tu hija te puede decir, mi hija me puede decir cómprame una Barbie hoy, mañana me compras un ordenador, pasado... (CPCC7).

En otros casos, se presenta a los ciudadanos como demandantes insaciables que no tienen en cuenta el coste de los servicios públicos.

Pues uno te diría yo quiero un campo de hockey o te diría un campo de equitación, otro te diría yo quiero de golf... Porque aquí cada uno, aquí cada día se pide más... y si es gratis mejor (CPCC14).

Existen, además, otros elementos que dificultan la participación de los ciudadanos. Uno de ellos es la resistencia de algunos políticos a la hora de compartir el poder.

El político normalmente no suele compartir el poder. ¿Por qué?... Por diversos motivos, por el carácter, por el afán de dominio a veces (...). Es más fácil llegar al pleno, tener una mayoría absoluta y aprobar lo que se quiere aprobar (CPCC2).

Además, la participación de los ciudadanos añade costes, en tiempo y recursos, al proceso de toma de decisiones, e implica la necesidad de tomar en consideración planteamientos y propuestas que pueden ser diferentes a las del equipo de gobierno local.

La participación es ceder poder político a la gente y eso no es cómodo para quienes no están por la labor. Y además lleva trabajo, es más cómodo hacerlo tú y después decir "ahí lo tenéis", que recibir propuestas de otros, discutirlos y pelearlos a veces, con lo cual es... Y en torno a eso yo creo que el problema mayor radica y ha radicado en ceder poder político una vez que lo tienes tú (CPCC11).

Por último, algunos informantes destacan que uno de los mayores problemas para que la participación sea una realidad es la ausencia de una cultura política participativa.

Hay mucha gente que no está habituada ni siquiera a los valores democráticos, sobre todo, las generaciones más antiguas todavía tienen una lógica del gobierno de imposición, de que quien tiene el poder es el gobierno, de que nosotros vamos a que nos escuchen como máximo. Es que la propia cultura que tenemos en esta sociedad no es participativa. Los valores son unos valores propios del régimen anterior y lo primero que tenemos que educar a la gente es para que se creen ellos mismos que pueden ser un motor de cambio, pueden ser agentes participativos (CPCC2).

5.3.4. Valores: importancia de la participación ciudadana

Al definir la participación ciudadana, se señaló que ésta puede tener un valor sustantivo o instrumental. En el primer caso, es concebida como un valor en sí misma, en tanto que supone un ejercicio de las virtudes cívicas. En el segundo, se considera como un medio para conseguir otros fines.

Desde una perspectiva instrumental, la participación ciudadana presenta una dimensión política y otra administrativa. En la dimensión política, el objetivo principal es la democratización del sistema político, dirigida a ampliar tanto los sujetos políticos como las instancias institucionales para la participación directa en los asuntos públicos. En su dimensión administrativa, la participación ciudadana trata de aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión pública, incidiendo en cuestiones como la expresión de las preferencias ciudadanas para orientar el gasto público o la transparencia y publicidad en los procesos de toma de decisiones, entre otras.

La participación ciudadana se vincula, de esta manera, a diversos atributos del gobierno, como son la representatividad, la legitimidad, la gobernabilidad, la responsabilidad (accountability) y la receptividad (responsiveness).

El análisis de los discursos de políticos y técnicos municipales muestra un predominio de los valores relacionados con la dimensión administrativa, especialmente aquéllos que han adquirido protagonismo con la expansión del modelo postburocrático de gestión. Este modelo implica una administración que *tiene más en cuenta al ciudadano*, al que se considera como destinatario de la acción política.

Nosotros siempre hemos tenido muy claro, desde que empezamos a gobernar, de que a lo mejor los políticos pensamos que es muy importante hacer un polideportivo y, en verdad, a la población no le importa el polideportivo y le importa... no sé, un instituto. Entonces, lo que queremos es eso, hacer una política para el pueblo que es, en definitiva, para lo que hemos sido elegidos (CPCC10).

Además de tener en cuenta a los ciudadanos se plantea la necesidad de implicarlos activamente en la política municipal

El giro es pasar de la política que se hace para las personas a la política que se hace con las personas, es decir, no se trata simplemente de tener en cuenta a los afectados. Yo creo que hay que dar un paso adelante, no es tener en cuenta sino contar con los afectados y hacer partícipes a los afectados. Ese es el giro, ¿el problema cuál es?, el problema es que ni siquiera se ha llegado al primer paso, a tener en cuenta a los afectados, eso ni siquiera se ha consolidado. Pero es que hay que dar un paso más todavía y es el hacer política con los afectados. (CPCC2).

El cambio en el modelo de gestión apunta a lo que la OCDE (1991, 2001) califica como *administración receptiva al público* o *buen gobierno*, esto es, una gestión caracterizada por la cercanía a los ciudadano y la capacidad de implicarlos activamente y responder a sus demandas.

El interés por aumentar la receptividad de los ayuntamientos es una cuestión positiva, que puede democratizar la gestión municipal.

La participación ciudadana es enriquecedora, porque si la persona o el colectivo que va a tomar la decisión tiene una información, precisamente de los ciudadanos que van a disfrutar de todos esos servicios que se van ubicar en un determinado sitio, podrán conocer cuáles son las necesidades que se sienten allí y cuáles son las necesidades que se plantean allí, con lo cual, las decisiones podrán ser más adecuadas (CPCT4)

Sin embargo, planteada como un fin y no como un medio, puede entrañar un riesgo de despoltización, al plantearse que el papel del político es la mera agregación de preferencias y demandas no conflictivas.

Vamos a ver, si el ciudadano está contento, yo como político voy a estar donde estoy, entonces, ¿qué necesidad tengo yo de que el ciudadano no esté contento?. Eso es la calidad total, no sé si has oído hablar de calidad total. Pues yo hice un curso de calidad total y es eso... Y yo recomiendo a la gente que lo haga, porque si el ciudadano está contento, que tiene los servicios que necesita, que sabe que el ayuntamiento no despilfarra, que tal... yo voy a seguir en el cargo de político, entonces, mi interés es que estén contentos. Si el ciudadano está contento yo estaré y yo estoy para que el ciudadano esté contento, no estoy para otra cosa... ¿qué necesidad tienes de hacer una cosa que ellos no quieren? (CPCC7)

La aplicación acrítica de principios de raíz empresarial, como el de *calidad total*, puede hacer perder de vista el objetivo de búsqueda del interés general que legitima toda intervención pública y, al tratar de responder a las demandas de los ciudadanos, puede reproducir las desigualdades sociales, en tanto que aquellos grupos que poseen mayores recursos tienen más posibilidades de hacerse oír y de influir en las decisiones de los representantes políticos.

La neutralidad con que se presenta la adopción de valores mercantiles, unido a la idea de maximización del voto, adopta la forma de un pragmatismo que tiende a ocultar el carácter político, y por tanto problemático, de la gestión pública.

5.3.5. Institucionalización de la participación ciudadana

Una cuestión que se plantea a menudo en las entrevistas es la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana, es decir, de establecer determinadas normas y mecanismos que regulen y canalicen los procesos participativos.

Todos hemos dicho que el poder emana del pueblo y que el pueblo es el que tiene que decidir, pero al final eso queda como palabras demasiado abstractas, luego hay que concretar cómo se vehiculiza esa cesión del poder o esa recuperación del poder según se mire, ¿no?, y eso hay que hacerlo con mecanismos y cauces de participación (CPCC2).

Para los informantes, la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana obedece a que ésta no constituye un derecho *fuerte*, que los ciudadanos puedan reclamar ante las instituciones públicas.

Yo creo que se deben normativizar todas las cosas que hagan referencia a la participación ciudadana porque... como es algo tan... arbitrario, no sé si utilizo el término correcto, es algo tan... tan débil, es la parte débil, digamos, porque si no está escrito... ¿en base a qué pueden exigirte unos derechos?... (CPCC7)

El establecimiento de mecanismos y procesos regulados se considera, por tanto, como un modo de sustraer la participación a la voluntariedad política y a los cambios en los representantes políticos.

La participación es un concepto que si no se estructura a través de unos mecanismos se queda en el aire. Es necesario que la participación no dependa de una voluntariedad política, sino que tenga unas estructuras a través de las cuales ejercerse (...). Y tiene que haber un compromiso de todas las fuerzas políticas de que, gobierne quien gobierne, se van a respetar los cauces de participación ciudadana (CPCC2).

CAPÍTULO 6

LAS MESAS DE SOLIDARIDAD DE VALENCIA

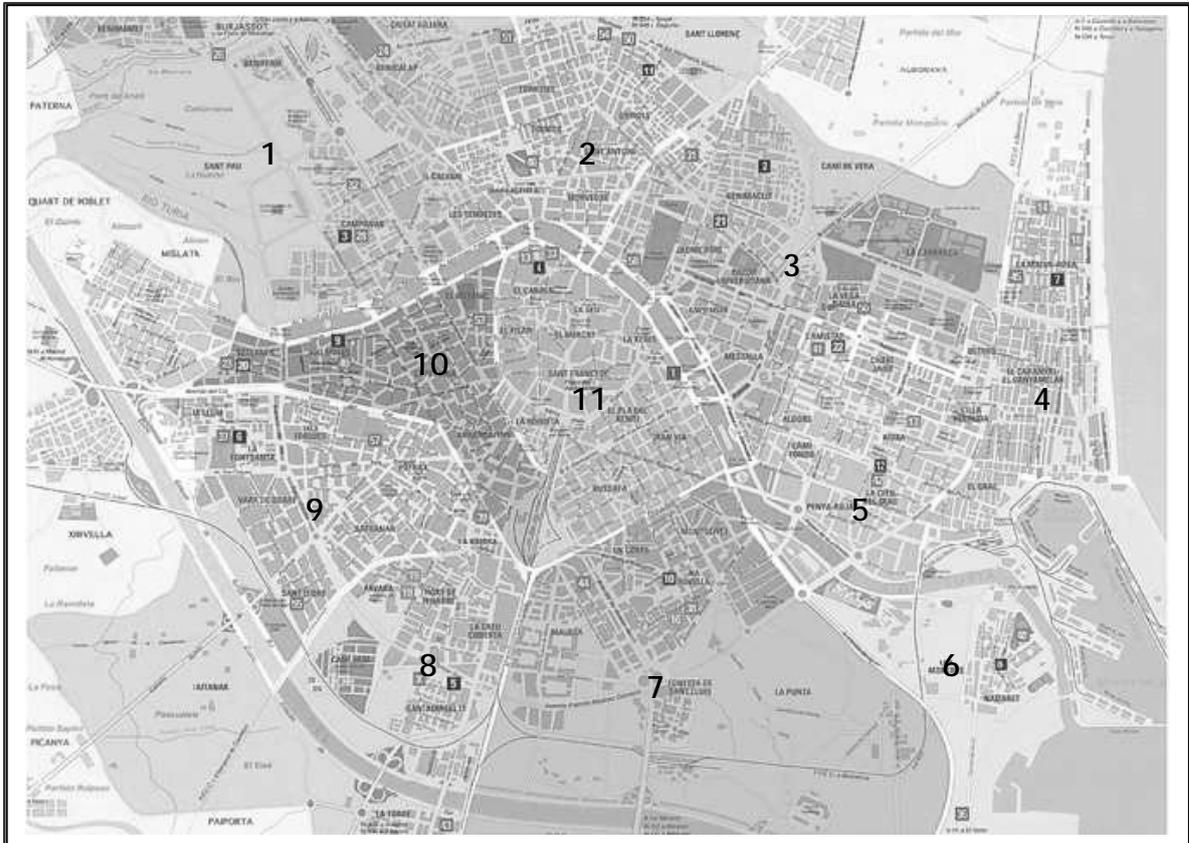
6.1. ORÍGENES DEL PROYECTO

Las Mesas de Solidaridad están vinculadas, en su origen, al ámbito político de la administración local y, en concreto, a la figura del entonces concejal Juan Cotino. De hecho, el primer intento de poner en marcha el programa de Mesas se realizó bajo su mandato desde la Concejalía de Policía, dentro de un conjunto de medidas relacionadas con la política de proximidad y de prevención de situaciones de riesgo que en aquellos momentos se estaba poniendo en marcha. Esta experiencia inicial no llegó a funcionar de manera satisfactoria y, cuando Juan Cotino fue nombrado concejal de Acción Social, el programa pasó a depender de dicha concejalía.

Cotino lo había puesto en marcha estando él de Concejal de Policía, pero fue una experiencia que duró poco tiempo y se puede decir que no tuvo éxito (...). Cuando llega a Servicios Sociales, él sigue con esa idea de intentar que la presencia del ayuntamiento en los barrios de la ciudad cuaje en una acción conjunta con las... en fin, con la iniciativa privada. Y yo creo que ahora es el momento en que eso tiene más posibilidades de hacerse eficazmente, al contar con la estructura de Servicios Sociales (MST1).

A finales de 1995, la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Valencia pone en marcha el programa de Mesas de Solidaridad con la constitución de ocho Mesas, vinculadas al ámbito territorial de los centros municipales de Servicios Sociales (CMSS) que en aquel momento existían en Valencia: Malvarrosa, Nazaret, Salvador Allende, Quatre Carreres, Fuensanta, Olivereta, Ciutat Vella y Campanar. Posteriormente, con la apertura de tres nuevos centros, se crean las Mesas de Solidaridad de Cruz Cubierta (1999), Benimaclet (2000) y Trafalgar (2002).

Mapa 3. División territorial de la ciudad de Valencia en Centros Municipales de Servicios Sociales



Fuente: Ayuntamiento de Valencia, 2002

- | | |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1. Mesa de Solidaridad de Campanar | 6. Mesa de Solidaridad de Nazaret |
| 2. Mesa de Solidaridad de Salvador Allende | 7. Mesa de Solidaridad de Quatre Carreres |
| 3. Mesa de Solidaridad de Benimaclet | 8. Mesa de Solidaridad de Cruz Cubierta |
| 4. Mesa de Solidaridad de Malvarrosa | 9. Mesa de Solidaridad de Fuensanta |
| 5. Mesa de Solidaridad de Trafalgar | 10. Mesa de Solidaridad de Olivereta |
| 11. Mesa de Solidaridad de Ciutat Vella | |

El proyecto de Mesas no surge, por tanto, como respuesta a una demanda ciudadana de mayor participación o colaboración, ni a la definición de una necesidad planteada por los técnicos municipales, sino que responde a la iniciativa política de un concejal. Esto ha tenido importantes consecuencias en la creación y evolución de las Mesas de Solidaridad.

Aquí nos gustaría destacar dos de ellas, por los efectos específicos que han tenido sobre el desarrollo de las potencialidades del proyecto. De un lado, el hecho de que las entidades ciudadanas implicadas en la experiencia las perciban como un instrumento para informar a la administración pública de sus acciones.

Es que... ¿sabes qué creo? Estabas hablando y estaba pensando, la verdad es que lo que falta es que sintamos la Taula como nuestra (...). La administración te da dinero y te convoca y tu vienes y le cuentas. La sensación que yo tengo cuando vengo a la Taula es que vengo a contarle a la administración lo que hago, no vengo a intercambiar con los demás (...). Entonces, yo tengo esa sensación y, claro, lo que me falta es sentirla como algo mío, como que vengo a compartir y a intercambiar. Es eso lo que falta (MSE8.2.)

De otro, la desconfianza que un gran número de organizaciones voluntarias muestran frente a los objetivos explícitos de las Mesas; desconfianza que aparece ya en el momento de puesta en marcha del proyecto. La mayor parte de las asociaciones entrevistadas considera que el Ayuntamiento tiene intereses distintos de los que realmente explicita. Para algunas, las Mesas constituyen, sobre todo, una estrategia de la administración para controlar al tejido asociativo y conseguir su fidelidad, para garantizar su dependencia a través de las subvenciones económicas.

¿Cómo yo, como Ayuntamiento, me garantizo la fidelidad y el control de una serie de agentes sociales que, antes de que sean conflictivos, necesito que sean dependientes de mí?. Y ya está, ésa es la filosofía real política. (...) Tener la fidelidad garantizada de un sector asociativo que, además, tengo controlado y con la garantía de la dependencia económica. (...) Ése es el modelo, compra que es barato y divide y vencerás (MSE1.1).

Otras entidades apuntan que la creación de la Mesas obedece simplemente a una estrategia de promoción de la imagen pública del Ayuntamiento, en un contexto en el que las organizaciones de voluntariado se han convertido en una cuestión políticamente relevante.

Yo creo que el ayuntamiento un poco se ve en la obligación de montar una estructura de este tipo (...) para figurar, yo creo que es todo marketing, es una estrategia política (MSE12.2).

El hecho de que las entidades que participan en las Mesas las perciban como un instrumento de control de la administración y no como un espacio de intercambio y participación propio ha limitado, como se verá más adelante, las potencialidades democratizadoras del proyecto.

6.2. LA LÓGICA NORMATIVA: LOS VALORES DE LA PARTICIPACIÓN

El proyecto político de Mesas de Solidaridad respondía, según los informantes implicados en su origen, a una concepción y una finalidad eminentemente práctica: la de articular las energías del conjunto de actores sociales que estaban trabajando en los distintos barrios de la ciudad y sumarlas a la actuación del Ayuntamiento.

El tema era “vamos a coger un colectivo, un problema concreto y veamos ante ese problema concreto, ante ese colectivo, qué puede aportar cada una de las instituciones”. Ése era el criterio fundamental que teníamos con respecto a las Mesas de Solidaridad en el año noventa y cinco. Visto desde ahora, pues ahora puedes decir que es un planteamiento de fomentar el capital social, es un planteamiento de un gobierno basado en la participación, en el principio de subsidiariedad... Ya puedes hacer todo un discurso, pero cuando lo diseñamos fue un diseño mucho más... Era ver cómo canalizábamos las energías que tenía la ciudadanía. Para nosotros lo importante era aglutinar todas esas energías (MSA1).

Este carácter práctico no significa, sin embargo, la ausencia de una fundamentación teórica. Aunque de manera implícita, el proyecto inicial ofrecía respuesta a tres cuestiones clave: ¿qué actores sociales debían participar?, ¿cómo debía ser esa participación?, ¿qué valores debían orientar la labor de las Mesas?.

A. Los actores de la participación

El proyecto de Mesas pretendía aglutinar los esfuerzos de los diferentes actores sociales, públicos y privados, que actuaban en el ámbito del bienestar social. En cierta medida, este interés por articular las energías del tejido asociativo obedecía a un reconocimiento, de un lado, de los límites del sistema público de servicios sociales y, de otro, de la contribución que las entidades voluntarias venían haciendo a la provisión de bienestar.

Cuando yo entré en servicios sociales había un centro municipal que tenía la misma población para atención que Albacete (...). ¿Tú te crees que siete personas podían atender los problemas de ciento y pico mil personas? Es imposible, es imposible. ¿Qué tienen que hacer? Quitarse lo más grave. ¿Y dónde quedaba la prevención?, ¿cómo articulabas la prevención? No la podías

articular desde lo público, era imposible articularla desde lo público. Entonces, ¿qué tienes que hacer?, ¿tienes que hablar de la responsabilidad de lo público?. No puedes, tendrás que hablar de corresponsabilidad, porque éstos (las entidades voluntarias) sí que saben lo que hay que hacer, porque éstos sí que saben dónde está el problema. Nosotros podíamos hacer estudios sociológicos y podíamos coger un barrio y decir “vamos a mirar el censo y vamos a mirar tal y vamos a mirar cual”. Pero es que al final decías, “¿pero quién sabe realmente qué es lo que está pasando?” (MSA1).

Las organizaciones voluntarias eran percibidas, según vemos, como actores privilegiados para dar respuesta a las necesidades y problemas sociales. No *sólo son quienes mejor conocen la realidad* –éstos sí que saben dónde está el problema- y quienes mejor saben qué tipo de intervención desarrollar en cada caso –*éstos sí que saben lo que hay que hacer*. También son, como se observa más adelante, quienes mejor pueden llevar a la práctica esa intervención.

El proyecto de Mesas respondía al intento de desarrollar políticas que, orientadas desde la proximidad, dieran respuesta a las necesidades sociales de una manera flexible. Para este tipo de políticas, las entidades voluntarias eran concebidas como gestores aventajados, frente al sector público y al sector mercantil.

Las empresas de servicios sociales nos decían “oye, que yo quiero participar en la Mesa de Solidaridad. No, tú no puedes participar porque aquí estamos basándonos en un planteamiento de la participación del voluntariado”. (...) ¿Por qué? Porque lo que nos interesa es la participación de la gente y la corresponsabilidad de la gente con sus vecinos. Ése es el tema (MSA1).

Desde este punto de vista, se plantea que las entidades ciudadanas no sólo ofrecen ventajas en términos de diagnóstico, planificación y gestión, sino que su acción posee unas bondades específicas: la proximidad a las personas, la capacidad de adaptación a la peculiaridad de las situaciones y, sobre todo, la virtud cívica que se deriva de una intervención basada en la voluntariedad y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

El análisis del modelo de actor participativo que subyace al proyecto de Mesas, muestra dos cuestiones fundamentales. De un lado, cuando se propone el objetivo de canalizar las energías que tenía la ciudadanía, el proyecto parte de un concepto restringido de ciudadanía, limitando la participación a los individuos organizados en asociaciones voluntarias.

En ningún momento pensamos en la participación individual. (...) Lo que tenía sentido no era la participación individual de una persona con el ayuntamiento. Lo que tenía sentido era impulsar que una persona que quisiera participar tuviera una organización cerca donde pudiera hacerlo, no el ayuntamiento como tal sino una organización cerca. ¿Por qué? Porque los ámbitos de proximidad eran fundamentales y los ámbitos de articular el tejido social de un barrio en base a ser vecinos y en base a problemas comunes era fundamental (MSA1).

De otro, el proyecto de Mesas de Solidaridad lleva implícito un determinado modelo de organizaciones sociales, que se aproxima a una *visión idílica* de las ONG en la que se destacan los valores básicos del altruismo, la solidaridad y el voluntariado; la participación cívica; la ausencia de intereses particularistas; las ventajas de una atención eficiente, próxima a las personas, con capacidad de adaptación a la peculiaridad de las situaciones; la corresponsabilidad de los ciudadanos, etc.

B. Un modelo de participación

Las Mesas de Solidaridad están basadas en un concepto restringido de participación, entendida únicamente en términos de colaboración, que excluye otras formas de participación, especialmente, las que se refieren al control sobre la gestión del gobierno municipal y la reivindicación. Esta restricción responde, según los informantes que intervinieron en su creación, al carácter práctico del proyecto, centrado en el interés por realizar un trabajo conjunto, y a un intento de evitar posibles conflictos.

La eliminación de los aspectos reivindicativos y el énfasis en la concertación y la colaboración ha introducido, como se verá más adelante, un sesgo en el tipo de entidades que participan en las Mesas. Aquellas organizaciones que privilegian la labor de denuncia y control de la Administración quedan excluidas, bien explícitamente, bien por la dinámica que se genera en la Mesa, muy vinculada a la gestión de proyectos y con poco espacio para el análisis y el debate político.

C. Un concepto pluralista de solidaridad

El concepto de solidaridad es utilizado, en la actualidad, con cuatro significados diferentes que remiten a diversos tipos de solidaridad (Ariño, 1999). La solidaridad orgánica, como proceso de integración o cohesión social, que puede tener bases diversas (conciencia colectiva, interdependencia funcional...) y que consiste en el proceso mediante el cual los miembros de una sociedad tienen experiencia y conciencia de pertenecer a ella, de compartir un vínculo social. La solidaridad pública, como protección social, que se lleva a cabo mediante el proceso de redistribución pública de recursos. La solidaridad proxémica, referida a las solidaridades de proximidad basadas en las obligaciones de parentesco, vecindad, amistad, y que equivale al afecto hacia aquello que es próximo. Y, por último, la solidaridad altruista, equivalente a compasión altruista, amor y entrega desinteresados.

El proyecto de Mesas de Solidaridad pone el acento en la solidaridad proxémica y altruista, en conexión con los planteamientos del pluralismo de bienestar, que desde los años 70 había estado en la base de los debates sobre el futuro de los servicios sociales y del Estado de Bienestar en general.

El término pluralismo de bienestar, como se señaló en el capítulo primero, se refiere a la existencia de una diversidad de fuentes que producen bienestar social en la sociedad. Frente al modelo clásico de Estado de Bienestar, que establece una primacía de la solidaridad pública, se destaca la contribución que el mercado, el sector voluntario y las redes primarias pueden hacer al bienestar de las personas. Pero el pluralismo no es sólo una descripción de la realidad, sino también una prescripción política. Las tesis pluralistas suelen defender un papel menos dominante del Estado y una redistribución de funciones entre los diferentes sectores.

La manera de realizar esta reestructuración varía de unas formulaciones a otras, sin embargo, la mayoría de planteamientos coinciden en señalar que el Estado debe seguir desarrollando una labor importante en la regulación, planificación y financiación de los servicios. En términos generales, el pluralismo de bienestar enfatiza la descentralización y la participación, bien para fomentar la independencia, la responsabilidad individual y el esfuerzo personal, bien para contribuir a la creación de una ciudadanía responsable y solidaria. Además, suele destacarse que la contribución plural al bienestar contrarresta la falta de flexibilidad y la ineficiencia de la burocracia administrativa.

El traspaso del programa de Mesas de Solidaridad a la Concejalía de Acción Social coincide con un momento de cambio en la orientación de las políticas de servicios sociales que afecta a todos los niveles de la administración. Desde que, con la llegada de la democracia, se empieza a diseñar el sistema valenciano de servicios sociales, éste se había caracterizado por una concepción fundamentalmente pública y universalista, salvo experiencias concretas basadas en el trabajo social comunitario que fueron absorbidas por esta tendencia general.

Este modelo, en el que la administración pública se convertía en la principal gestora de los servicios y prestaciones del sistema, dejaba poco espacio para la intervención social del sector mercantil y de las entidades no lucrativas. A partir de la década de los noventa, este planteamiento estatalista de los servicios sociales es sustituido por una visión más pluralista (Roldán García, 2001).

Mira, en el año noventa y cinco lo que yo veía era que aquí había habido un planteamiento de Estado de Bienestar donde el estado gestionaba y tenía responsabilidad y de ahí pasábamos a un planteamiento distinto. Un planteamiento donde no estamos hablando de la delegación de la gestión, sino un planteamiento donde estamos hablando de la corresponsabilidad, que de ahí implica gestión, pero es un planteamiento distinto (MSA1).

En España, este cambio de orientación en la política social se plasma en las reformas legislativas de las leyes autonómicas de servicios sociales que tendrán lugar a mediados de los años noventa.

El estatalismo que inspiró la primera regulación de los servicios sociales comienza a ser sustituido por una versión del pluralismo que otorga un importante papel a las organizaciones no lucrativas en la provisión de bienestar. El modo de suministrar los servicios de bienestar también se convierte en objeto de reforma, de manera que la gestión deberá adoptar los principios pluralistas de mayor descentralización, fortalecimiento de la sociedad civil, mayor responsabilidad de los usuarios de los servicios y fomento de la eficacia y la flexibilidad de las administraciones públicas (Sarasa y Obrador, 1999).

Todos estos principios fueron recogidos en el diseño del modelo organizativo de las Mesas de Solidaridad por parte de los técnicos encargados de desarrollar el proyecto, dotándolas así de un fundamento teórico basado en el pluralismo de bienestar y acorde con experiencias que se estaban poniendo en marcha en otros países.

Quando aparece el proyecto de Mesas, pues digamos que lo que hay es un intento también de recoger lo que está pasando en Europa desde hace años y tratar de darle una apoyatura teórica a eso que se está haciendo aquí (...). Entonces, sí hay unas referencias teóricas de descentralización, de proximidad, de atención a los grupos primarios, de intentar centrarnos en lo local, en lo más próximo al ciudadano como eje de vertebración de todo el tejido social (MST1).

Responsabilidad común, participación y descentralización, elementos centrales de las tesis pluralistas, se configuran así como pilares de la fundamentación teórica de las Mesas y de su diseño organizativo.

La responsabilidad común y la participación significa, en el marco de las Mesas de Solidaridad, que el bienestar social no es un asunto exclusivo de las administraciones públicas y que “la política social tiene que ver, cada vez más, con la potenciación de otras instituciones como son los grupos primarios, el mundo no lucrativo de asociaciones, fundaciones, etc., y con el propio mercado” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:6).

Ambos principios se hacen operativos, en el diseño organizativo, a través de una composición pluralista de las Mesas en las que se integran la administración pública y el tejido asociativo. Se trata, sin embargo, de un pluralismo limitado, en tanto que excluye la participación del sector mercantil y de las redes primarias (familiares, vecinales y de amistad).

Por último, el principio de descentralización significa apostar por una atención social que se realice en el ámbito más cercano al ciudadano y por las fuentes de bienestar más próximas a él. Se trata, por tanto, de una descentralización entendida en su dimensión territorial, que no implica necesariamente una descentralización en términos decisionales y presupuestarios. En el diseño organizativo, esta descentralización se pone en práctica a través de la vinculación de las Mesas de Solidaridad al ámbito territorial de los Centros Municipales de Servicios Sociales.

6.3. LA LÓGICA REGULADORA: EL DISEÑO ORGANIZATIVO

A. Organización

Las Mesas de Solidaridad pueden definirse, de manera operativa, como un foro en el que se reúnen representantes de la administración local y de las organizaciones voluntarias que trabajan en el ámbito territorial de los CMSS para debatir, diagnosticar las necesidades sociales y llevar a cabo proyectos que actúen de manera preventiva sobre dichas necesidades.

Según la normativa que regula su organización y funcionamiento, constituyen “órganos de detección de necesidades, asesoramiento y colaboración entre las entidades de iniciativa social y la administración para la prevención y el tratamiento de los problemas sociales” (Ayuntamiento de Valencia, 1998:2), que tienen como finalidad principal fomentar la colaboración entre los poderes públicos y los ciudadanos en el ámbito del bienestar social, con la pretensión de actuar preventivamente ante problemas que afectan a personas y grupos con riesgo de exclusión social.

Para ello, las Mesas se proponen tres objetivos básicos: proporcionar información para el diagnóstico de los problemas y necesidades sociales; contribuir a la vertebración del tejido social y a la prevención de los problemas sociales desde el apoyo a la solidaridad familiar, a la acción voluntaria y a la ayuda mutua; y potenciar la relación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos mediante contactos con organizaciones sociales dedicadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

En su composición, las Mesas tratan de integrar los sectores público y voluntario de la acción social. La administración participa en las Mesas a través de la estructura de Servicios Sociales municipales, la Policía Local, la delegación de Sanidad y Consumo, la vocalía de Servicios Sociales de la Junta Municipal de Distrito correspondiente al ámbito territorial donde está ubicada la Mesa y, de manera opcional, de representantes de organismos oficiales no municipales cuya presencia se considere conveniente. El tejido social está representado por miembros de asociaciones o entidades de carácter social, cívico o cultural que tengan su sede social o desarrollen su labor en el ámbito territorial de la Mesa.

Respecto a estas entidades, se establece que “con el propósito de garantizar la representatividad de sus componentes hay un requisito que se debe guardar celosamente: que los integrantes de las Mesas representen intereses colectivos y no individuales. Esta es la manera de lograr que sus integrantes sean, por un lado, voces significativas de los problemas del barrio y, por otro, no respondan a planteamientos o intereses exclusivos de determinados grupos de influencia” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:12).

Las Mesas de Solidaridad tienen una clara orientación preventiva, tanto por el colectivo al que se dirigen como por el tipo de acciones que pueden desarrollar. Su objeto de actuación son, preferentemente, “las personas y grupos vulnerables o en situación de riesgo de exclusión, es decir, con peligro de caer en el futuro en situaciones de marginación debido a la precariedad de su situación laboral y a la escasez y/o fragilidad de sus redes socio-relacionales” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:11).

Las actuaciones que se pueden llevar a cabo desde las Mesas de Solidaridad tienen un carácter flexible aunque, en términos generales, la normativa establece las siguientes: “actividades de fomento del asociacionismo, la ayuda mutua y la acción voluntaria; actividades dirigidas a la coordinación entre grupos, asociaciones e instituciones para lograr una actuación compartida en la promoción de los barrios; actividades de promoción y sensibilización del interés de las entidades y grupos para llevar a término actuaciones que contribuyan a elevar el nivel de vida de los ciudadanos del barrio; y actividades de colaboración con la red pública de servicios sociales para una mayor rentabilización de los recursos” (Ayuntamiento de Valencia, 1998:5).

B. Funcionamiento

En el funcionamiento de las Mesas de Solidaridad pueden distinguirse tres niveles de trabajo, en base a las competencias y funciones que tienen atribuidas cada uno de los actores que participan en ella.

Un primer nivel de trabajo incluye al conjunto de entidades, públicas y privadas, que componen la Mesa. En este nivel, se funciona a través de reuniones de trabajo (como mínimo una al trimestre, según la normativa) en las que se lleva a cabo el diagnóstico de necesidades, la propuesta de actuaciones y el seguimiento de la ejecución de los proyectos.

En un segundo nivel, las asociaciones voluntarias que participan en la mesa presentan y gestionan proyectos de prevención que den respuesta a las necesidades detectadas, bien de manera individual, bien organizadas en grupos de trabajo o comisiones. Anualmente se abre una convocatoria oficial para la presentación de proyectos y éstos deben remitirse tanto a la Dirección del CMSS como a la Mesa de Solidaridad para su estudio y valoración. Según la normativa, tienen prioridad los proyectos presentados y ejecutados de manera conjunta por varias entidades y se valoran positivamente sus aspectos preventivos e innovadores. Los proyectos se financian por un periodo máximo de un año de manera que, en caso de tener una duración superior, deben ser presentados y aprobados por fases.

El tercer nivel involucra a los representantes de la administración pública que tienen competencias en el área de bienestar, esto es, los directores de los CMSS y la Delegación de Acción Social. A través de una comisión técnica, ellos son los encargados de elaborar la propuesta de aprobación y dotación presupuestaria de los proyectos. Esta propuesta se presenta a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, que es la que finalmente decide la aprobación o denegación de los proyectos y la cuantía de la subvención. En este nivel de trabajo, los directores de los CMSS realizan, además, el seguimiento técnico de los proyectos aprobados.

C. Dependencia

El programa de Mesas de Solidaridad depende de la Concejalía de Acción Social y, en concreto, de la Sección de Participación Social, que se ocupa de la coordinación, el desarrollo operativo de las normas que regulan su funcionamiento y del seguimiento de los proyectos, a través de los directores de los CMSS.

La Sección de Participación Social es la encargada de la cooperación que, desde servicios sociales, se lleva a cabo con ONG y ONGD. Además de las Mesas de Solidaridad, esta sección gestiona los siguientes programas: Cooperación Internacional al Desarrollo, Proyectos contra la Pobreza y la Exclusión Social, Prestación Social Sustitutoria y Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

El diseño de las Mesas de Solidaridad fue realizado desde la administración sin contar con la participación de los agentes que debían llevarlas a la práctica. Además, la regulación de las Mesas es unidireccional, es decir, que la Delegación de Acción Social define sus normas de funcionamiento y los criterios de valoración de los proyectos, sin establecer canales para que las entidades puedan intervenir en dichos procesos. Aunque en líneas generales las entidades y los directores de los CMSS valoran positivamente el modo en que se han diseñado las Mesas, también plantean la necesidad de que su opinión sea tenida en cuenta.

Quizá habría que haber propiciado mecanismos de participación, evaluación y seguimiento teniendo en cuenta mucho más la opinión de los actores. Que se hagan regulaciones, normativas y evaluaciones sin contar con la participación de los actores me parece que ha sido uno de los temas a valorar negativamente de las Mesas (MSE8.5)

Además, también se valora de manera negativa la introducción de modificaciones en el diseño sin la implicación de las entidades que participan en las Mesas.

¿Porqué añaden estas cosas a algo que ya está funcionando si ya hubieron unos criterios iniciales?. ¿Y porqué no se respetaron los criterios iniciales?. ¿Quién dio el paso para que aquellos criterios tan preciosos dejaran de serlo?. ¿Las Taulas no eran algo que íbamos a hacer nosotros y que íbamos a reclamar y elaborar?. Ah!, pero es que usted no puede reivindicar, ni siquiera que la Taula funcione con los criterios iniciales (MSE3.1)

Pero las principales críticas con relación al diseño se centran en la falta de implicación municipal al aportar los recursos necesarios para desarrollar el proyecto.

Recursos no sólo financieros y materiales, sino aquellos que permiten una mayor autonomía de las entidades y una mayor implicación en la toma de decisiones. Esta falta de recursos lleva a uno de los informantes a definir las Mesas como un espacio *más virtual que real*.

Es un espacio muy virtual. Sí, el objetivo es más colaboración, pero eso es lo virtual, no es lo real. Lo real es que cuando se acerca a eso, como el espacio no está construido para eso. Es un espacio más virtual que real para los objetivos que están escritos. ¿Qué vas a hacer para conseguir tal objetivo?. En un plano científico-técnico, de inversión real. El objetivo no está de acuerdo, no es coherente con la relación entre inversión, personal y resultados. El ayuntamiento dice lo que quiere hacer, pero qué hace el ayuntamiento para que eso ocurra. Dar dinero y poner a un director para que esté ahí (MST10).

La inadecuación entre objetivos y recursos invertidos es interpretada por muchos actores como una falta de interés y de confianza en el propio proyecto de Mesas de Solidaridad.

Te damos un modelo pero no te damos los recursos para que eso funcione, a mí me interesa que esté esto en plan simbólico pero tampoco me interesa mucho que funcione y, por lo tanto, no te doy los recursos (MSE12.1)

Para las entidades, y también para algunos directores de los CMSS, es necesaria una mayor implicación del Ayuntamiento que permita a las Mesas de Solidaridad gozar de mayor autonomía y capacidad de acción.

Las Taulas son una cosa graciable de una subvención de una convocatoria anual del ayuntamiento. No tienen personalidad jurídica. Si desaparecen no pasa nada, nadie puede decir nada. En ese sentido, creemos que es necesario oficializarlas y dotarlas de los recursos necesarios en cuanto a infraestructuras. (MSE.1.1).

6.4. LOS ACTORES

Como se observó al analizar su diseño, las Mesas tratan de integrar los sectores público y voluntario de la acción social. Por tanto, están compuestas por representantes de la administración y de las entidades de carácter social, cívico o cultural que tengan su sede social o desarrollen su labor en el ámbito territorial de la Mesa.

A. Representantes de la Administración

La administración participa en las Mesas a través de los Servicios Sociales municipales, la Policía Local, la delegación de Sanidad y Consumo, la vocalía de Servicios Sociales de la Junta de Municipal de Distrito correspondiente al ámbito territorial donde está ubicada la Mesa y, de manera opcional, representantes de organismos oficiales no municipales cuya presencia se considere conveniente.

Los Servicios Sociales municipales están representados por los directores y un trabajador social del CMSS en el que se ubica la Mesa de Solidaridad. Los directores de los CMSS realizan múltiples funciones: convocan y dirigen las reuniones, proporcionan apoyo a las entidades en la elaboración, desarrollo y justificación de los proyectos, llevan a cabo la supervisión y control de los proyectos, y participan en la comisión técnica encargada de elaborar la propuesta de aprobación y dotación presupuestaria de los proyectos.

El trabajador social ejerce únicamente las funciones de secretario de la Mesa, levantando acta de las reuniones. La representación de los Servicios Sociales Municipales se concentra, por tanto, en la figura del director del CMSS que además disfruta de un amplio margen de maniobra en el ejercicio de sus funciones.

La Policía Local participa a través del intendente principal de la comisaría a la que corresponde la zona en que está ubicada la Mesa y no tiene asignada ninguna función específica.

En la práctica, la Policía Local acude con frecuencia a las reuniones de la Mesa, bien representada por el intendente principal o por agentes en los que éste delega, pero su labor suele limitarse a la observación.

Ellos escuchan lo que hacen las asociaciones. (...) Están aquí con una función de observación, de escucha. Algunas veces preguntan, pero vamos, no actúan, escuchan y observan (MST9).

La vocalía de Servicios Sociales de la Juntas Municipales de Distrito asiste a las Mesas de manera menos estable que en el caso de la Policía Local y tampoco tienen atribuida ninguna función especial.

La Concejalía de Sanidad, el último de los miembros permanentes, no acude a las convocatorias de las Mesas de Solidaridad. Su ausencia obedece, según los directores de los CMSS, a la falta de personal en la concejalía.

Luego está Sanidad que en el tiempo que llevo no ha acudido jamás. Se convoca pero nunca acuden. Nos han dicho que sigamos convocando porque en teoría tienen que estar, lo que pasa es que parece ser que se disculparon porque no tienen personal para acudir a todas las Taulas (MST3).

Además de los miembros permanentes de la Mesa, la normativa contempla la posibilidad de contar con representantes de organismos oficiales no municipales cuya presencia se considere conveniente. Esta posibilidad sólo ha sido utilizada en algunas Mesas, como la de Malvarrosa y Nazaret, a las que asisten profesionales del área de salud, o la de Olivereta, que cuenta con la presencia del representante de un centro educativo.

Respecto a la participación de la administración pública en las Mesas cabe destacar dos aspectos. El primero de ellos se refiere a la ausencia de representantes del ámbito político de la administración, a excepción de la vocalía de Servicios Sociales de la Juntas de Municipales de Distrito. No obstante, el análisis de las actas de las Mesas de Solidaridad nos permite observar que esto no siempre ha sido así.

Las primeras reuniones de las Mesas de Solidaridad, en especial de aquellas que se crean en 1995, cuentan con la asistencia de representantes políticos del Ayuntamiento: el concejal de bienestar social, su asesor político y algunos alcaldes pedáneos. Su presencia se mantiene, aproximadamente, durante el primer año de funcionamiento de las Mesas. Sin embargo, a partir del segundo año dejan de asistir a las reuniones, con lo que la representación de la administración queda reducida al ámbito técnico.

El segundo aspecto atañe al ejercicio de funciones en la Mesa. Como veíamos más arriba, a excepción de los directores de los CMSS, el resto de representantes de la administración asisten a las reuniones como una especie de *convidados de piedra* en tanto que, por un lado, no tienen atribuidas funciones específicas y, por otro, las actuaciones que se desarrollan en las Mesas, muy vinculadas a la gestión de proyectos, dejan poco espacio para su participación.

Como ya se ha señalado, los directores de los CMSS tienen atribuidas múltiples funciones y disfrutan de un amplio margen de acción en su ejercicio. No resulta extraño, por tanto, que las entidades destaquen la importancia que para el funcionamiento de la Mesa tiene la implicación de los directores y el modo en que ejercen sus funciones.

La información aportada por las entrevistas y las observaciones de las reuniones de Mesa permite señalar diferentes modelos de dirección que podríamos situar en un continuo cuyos polos serían la dirección activa y la dirección pasiva.

La dirección activa se caracteriza por considerarse parte de la Mesa (*aquí estamos todos en el mismo barco*, MST3), de manera que suele establecer una relación horizontal con las entidades. Les ofrece información y asesoramiento sobre las posibilidades de intervención y de obtención de recursos, a la vez que fomenta la realización de acciones conjuntas a través de la formación de grupos de trabajo. Además, esta dirección suele llevar un seguimiento que no se centra sólo en las cuestiones administrativas y económicas, sino que trata de valorar la calidad de las intervenciones que se están llevando a cabo.

Las entidades valoran este tipo de dirección porque favorece el entendimiento (*yo creo que tiene un carisma de saber torear a la gente, de dejar lo negativo y pasar a lo positivo, que eso en las reuniones es muy bueno porque si no te enzarzas, MSE1.2*) y sabe potenciar las capacidades de cada entidad y de la Mesa en general (*una buena dirección es muy importante, una buena dirección es para hacer que surjan y hacer que broten recursos que están ahí dormidos, MSE11.1*).

La dirección pasiva, por el contrario, suele establecer una relación distante con las entidades (*la sensación que yo tengo cuando vengo a la Taula es que vengo a contarle a la administración lo que hago, no vengo a intercambiar, MSE8.3*). Las reuniones de Mesas se limitan a cuestiones administrativas relacionadas con los proyectos que se están desarrollando (*a mí sólo me llaman para cuestiones administrativas, entonces, no me soluciona nada, MSE12.2*) y no se promueve la participación de las entidades en acciones comunes (*cuando ha surgido hacer algo conjunto bien, la directora encantada, pero no se fomenta desde la Mesa, MSE4.1*).

B. Las entidades ciudadanas

El tejido social está representado por miembros de asociaciones o entidades de carácter social, cívico o cultural que actúan en el ámbito territorial de la Mesa y que, según establece la normativa, deben representar intereses colectivos y no individuales.

En el inicio de las Mesas, la convocatoria de las entidades a participar se realizó mediante invitación del Centro Municipal de Servicios Sociales, a partir de una propuesta realizada por la Delegación de Acción Social. El interés por aglutinar a todos los actores sociales presentes en los barrios hace que, en este primer momento, se invite a entidades muy diversas: asociaciones de comerciantes, festivas, de bienestar social, de sociabilidad, etc.

En principio se nos hizo una propuesta de entidades desde el servicio y había entidades muy diversas. Estaba la junta de comerciantes, la Junta Central Fallera y luego un listado grande de entidades. De ahí se hizo una criba porque, claro, tenían que ser entidades sin ánimo de lucro, con un interés social y tal. Entonces, sí que allí se invitó a las asociaciones que habitualmente tenían relación con el centro, se empezó con un grupo más pequeño y luego se fueron uniendo otras entidades (MST8)

La selección inicial de entidades respondía, básicamente, a dos criterios: que fueran entidades que trabajaran o pudieran trabajar en el ámbito del bienestar, de un lado, y que representaran los intereses de colectivos en situación de riesgo de exclusión social.

Las únicas entidades que, de manera explícita por parte de la Delegación, quedaban excluidas de las Mesas de Solidaridad, eran las asociaciones de vecinos, por considerar que su papel reivindicativo no tenía cabida en un espacio de colaboración.

De las Mesas se excluye un tipo de asociaciones, por ejemplo, asociaciones de vecinos no participan (...). Ése fue un criterio oficial, fue una disposición de que se consideró que lo que sería la actividad de una asociación de vecinos no se ajustaba a lo que sería la dinámica de las Mesas (MST9)

Sin embargo, las asociaciones de vecinos venían desarrollando, desde hacía años, una importante labor en el área del bienestar social y, en la práctica, entraron a formar parte de las Mesas desde el principio.

En un principio se quería dejar muy claro que el proyecto de Mesas era un proyecto de cooperación, colaboración con la administración y, a lo mejor, por lo menos eso se entendía así en su día, por lo que era la dinámica que habían llevado las asociaciones de vecinos con su carácter reivindicativo, no iban a encajar bien. Eso era lo que en su momento se pensó. Después no, después participan y, de hecho, hay asociaciones de vecinos que han trabajado y que están trabajando bien. (MST8)

Las Mesas se crean, por tanto, con una composición heterogénea, dando cabida a entidades de muy diverso tipo. Pese a ello, ya desde sus inicios, el propio diseño de las Mesas y su funcionamiento en la práctica han favorecido que algunas entidades permanezcan y otras abandonen. En este sentido, podemos afirmar que muestran lo que Navarro (1999) denomina un *sesgo participativo*. Según este autor, la creación de instrumentos participativos, la democratización municipal, presenta limitaciones estructurales. La distribución del bien público *oportunidades de participación* no es ni universal ni aleatoria, sino que beneficia a determinados grupos en detrimento de otros.

Además de la exclusión de las asociaciones de vecinos, el diseño ha sesgado la participación de las entidades de dos maneras. De un lado, la orientación de las Mesas hacia problemáticas y colectivos propios de los servicios sociales ha generado, en algunos casos, que aquellas entidades que no tienen una vinculación directa con el bienestar social abandonen la Mesa.

(Han abandonado la Mesa) aquellas entidades que lo de los servicios sociales les tocaba más de refilón, ésas fundamentalmente. Asociaciones, por ejemplo, los comerciantes que estaban en las primeras Mesas, con esa idea del barrio y de todos los agentes que de alguna manera están presentes en los barrios, pero éstas se han descolgado y algunas con las que se tenía menos relación también se fueron descolgando. (MST6)

De otro, la concepción de las Mesas como un órgano exclusivamente de colaboración ha favorecido el abandono de entidades que priman su labor reivindicativa y de control sobre la gestión.

Asociaciones muy reivindicativas en Taula no ha lugar, entonces, esas asociaciones piensan que estar en un foro de administración mezclada con entidades y tal puede ser bueno para sus intereses. Pero claro, cuando se les está cortando esa serie de reivindicaciones porque ahí no toca y es un lugar diferente, ¿no?, no es para eso. Entonces yo imagino que esto les va haciendo descolgarse. (MST10)

Pero no sólo el diseño de las Mesas ha introducido un sesgo en las entidades que la componen. El funcionamiento real de éstas, centrado de manera casi exclusiva en el desarrollo de proyectos, hace que aquellas entidades que no llevan a cabo proyectos vean muy limitado su papel en la Mesa. Podemos hablar, en este sentido, de un sesgo orientado a privilegiar la gestión sobre los aspectos de análisis social y debate colectivo.

Coincidimos aquí exclusivamente las asociaciones que tenemos proyectos subvencionados. En el momento en que se conceden las subvenciones y a mí no me conceden la subvención de mi proyecto, a mí la Taula me deja de interesar hasta la próxima convocatoria que vengo con mi proyecto. (MSE12.1)

Las Mesas de Solidaridad muestran, por tanto, una tendencia hacia la homogeneización de las entidades que participan en ellas. Esta tendencia se puede observar también a partir del análisis cuantitativo de los datos disponibles sobre las Mesas.

Tabla 11. Entidades según campo de acción y año

	1996		1999		2002	
	<i>Absolutos</i>	%	<i>Absolutos</i>	%	<i>Absolutos</i>	%
Administración	12	9,4	7	5,0	3	2,8
Comerciantes	3	2,3	0	0,0	0	0,0
Cultura y educación	14	10,9	13	9,3	6	5,5
Defensa cívica	9	7,0	11	7,9	12	11,0
Deportiva	1	0,8	1	0,7	1	0,9
Festivas	4	3,1	0	0,0	0	0,0
Justicia	0	0,0	2	1,4	2	1,8
Salud	1	0,8	1	0,7	0	0,0
Servicios Sociales	72	56,3	93	66,4	77	70,6
Sociabilidad	12	9,4	12	8,6	8	7,3
Total general	128	100	140	100	109	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de las Mesas de Solidaridad, Ayuntamiento de Valencia (1996-2002)

Si se observa la distribución por años, se puede comprobar que la composición de las Mesas en el inicio era más heterogénea de lo que es en la actualidad. Estos datos también nos permiten constatar el abandono de aquellas entidades que estaban menos implicadas en el ámbito de los servicios sociales, como las entidades de comerciantes, las asociaciones festivas o las deportivas.

Además de la tendencia a la homogeneización, los datos disponibles sobre las Mesas de Solidaridad nos permiten observar la especialización de las entidades en determinados sectores de acción y grupos poblacionales.

Se ha seleccionado una muestra por años de las entidades que han participado en las Mesas y las hemos clasificado por campos y subcampos de acción. Los años elegidos son 1996, 1999 y 2002, por considerar que nos ofrecen una visión de los inicios, el momento intermedio y el final del periodo que estamos analizando.

La clasificación que hemos utilizado se corresponde, en parte, con la empleada en la Guía de Recursos Sociales de la ciudad Valencia (2002). Para aquellos campos de acción que no aparecen en la guía pero que están representados en las Mesas hemos añadido nuevas categorías. La clasificación definitiva se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 26. Clasificación de las entidades voluntarias en campos y subcampos

Campo de acción	Subcampo de acción	
Administración	Entidades públicas que participan voluntariamente	
Cultura y educación	APA	Otras
Defensa cívica	Vecinos	
Fiesta	Fallas	
Servicios Sociales	Adicciones	Discapacitados
	Toda la población	Juventud
	Mayores	Migrantes
	Minorías étnicas	Mujer
	Presos y ex-reclusos	Sin techo
	Familia, menor y adopciones	
Comercio		
Deporte		
Salud		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de Recursos Sociales de la ciudad Valencia, Ayuntamiento de Valencia (2002)

El campo de intervención mayoritario es, con gran diferencia, el de servicios sociales, con un 64% del total de entidades.

Tabla 12. Entidades según campo de acción

	Absoluto	%
Administración	22	5,84
Comerciantes	3	0,80
Cultura y educación	33	8,75
Defensa cívica	32	8,49
Deportiva	3	0,80
Festivas	4	1,06
Justicia	4	1,06
Salud	2	0,53
Servicios Sociales	242	64,19
Sociabilidad	32	8,49
Total general	377	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-2002)

Las entidades que intervienen en los campos de cultura y educación, sociabilidad y defensa cívica muestran niveles de participación similares, que se sitúan en torno al 8,5%. El número de entidades de otro tipo que intervienen en las Mesas es mínimo.

La distribución de las entidades según el campo de acción muestra diferencias importantes de unas Mesas a otras.

Tabla 13. Distribución porcentual de las entidades por campo de acción y Mesa

	Campanar	Ciutat Vella	Fuensanta	Malvarrosa	Nazaret	Olivereta	Quatre Carreres	Salvador Allende
Administración	9,09	5,17	9,62	1,47	2,38	17,24	0,00	6,82
Comerciantes	2,27	1,72	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	0,00
Cultura y educación	9,09	6,90	11,54	8,82	7,14	10,34	7,50	9,09
Defensa cívica	11,36	0,00	3,85	13,24	14,29	13,79	10,00	4,55
Deportiva	0,00	0,00	0,00	1,47	0,00	0,00	5,00	0,00
Festivas	2,27	1,72	1,92	0,00	0,00	0,00	0,00	2,27
Justicia	0,00	3,45	3,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Salud	0,00	1,72	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50	0,00
Servicios Sociales	50,00	74,14	63,46	58,82	69,05	44,83	72,50	75,00
Sociabilidad	15,91	5,17	5,77	16,18	7,14	13,79	0,00	2,27

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-2002)

Las entidades que trabajan en el campo de los Servicios Sociales son las más numerosas en todas las Mesas. Sin embargo, mientras que en Ciutat Vella y Salvador Allende estas entidades representan alrededor del 75% del total, en Mesas como Olivereta y Campanar su peso sobre el total de entidades es menor, con un 44,83% y un 50% respectivamente.

Las entidades de Sociabilidad son las segundas en importancia en las Mesas de Malvarrosa (16,18%) y Campanar (15,91%), mientras que en Quatre Carreres no están representadas y en Salvador Allende sólo suponen un 2,27% del total. Lo mismo sucede con las entidades de Defensa Cívica, que ocupan el segundo lugar en las Mesas de Nazaret (14,29%) y Olivereta (13,79%) y están ausentes en la Mesa de Ciutat Vella.

Al analizar la distribución de las entidades en las Mesas se observa, además, que en algunas de ellas las entidades dedicadas a determinados campos de acción están sobrerrepresentadas. Dentro del campo de Servicios Sociales, las entidades mayoritarias son aquéllas que orientan sus acciones a Población en general (40,26%), Familia, menores y adopciones (16,88%) y Juventud (12,99%). Sin embargo, otros subsectores de acción, como Mayores y Sin techo (1,3%) o Discapacitados (2,60%) están poco representados.

Tabla 14. Entidades de Servicios Sociales por subsector

	Total	%
Adicciones	4	5,19
Discapacitados	2	2,60
Familia, menor y adopciones	13	16,88
Juventud	10	12,99
Mayores	1	1,30
Migrantes	3	3,90
Minorías étnicas	3	3,90
Mujer	5	6,49
Presos y ex-reclusos	4	5,19
Sin techo	1	1,30
Toda la población	31	40,26
Total general	77	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-2002)

La opinión de los directores y directoras de CMSS viene a corroborar estos datos, al destacar la especialización como la principal característica de las entidades que participan en las Mesas.

Las (entidades) que acuden aquí a la mesa son absolutamente especializadas, entendiéndolo incluso desde lo que sería el concepto en servicios sociales: minusvalías, tercera edad y salud mental, eso es lo que hay aquí (MST9).

6.5. LOS ÁMBITOS Y NIVELES DE LA ACCIÓN PARTICIPATIVA

Al hablar de ámbito nos referimos al nivel de producción de la política pública donde se desarrolla la acción participativa. Incluye, por tanto, las actividades legítimas que pueden desarrollar cada uno de los actores, así como sus derechos y obligaciones. Las acciones que se desarrollan en las Mesas de Solidaridad pueden agruparse en cinco categorías: diagnóstico de necesidades, propuesta de actuación, ejecución de los proyectos, seguimiento y control de los proyectos y toma de decisiones.

Las Mesas de Solidaridad presentan una clara diferenciación de funciones y competencias entre los actores que las componen: el diagnóstico de necesidades, la propuesta de actuaciones y el seguimiento de los proyectos, se realiza de manera conjunta entre todos los miembros de la Mesa; el tejido asociativo se ocupa de la ejecución de los proyectos; y la administración tiene atribuida la función de toma de decisiones.

Cuadro 27. Atribución de funciones en las Mesas de Solidaridad

		Actores	
		Administración pública	Organizaciones voluntarias
Acciones	Diagnóstico de necesidades		Diagnóstico de necesidades
	Propuesta de actuaciones		Propuesta de actuaciones
	Aprobación o denegación de los proyectos		
			Ejecución de los proyectos
	Seguimiento y control de los proyectos		Seguimiento y control de los proyectos

Fuente: Elaboración propia)

A. Diagnóstico de necesidades y problemas sociales

La normativa de Mesas de Solidaridad establece que sus miembros deben elaborar, conjuntamente, un diagnóstico de los problemas y necesidades sociales de la zona de actuación como paso previo a la presentación de proyectos. En la práctica, cada Mesa realiza este diagnóstico de manera diferente.

En algunas Mesas se convoca una reunión específica para llevarlo a cabo, que puede tener lugar al principio del proceso, antes de la elaboración de proyectos, o realizarse en el momento en que las entidades informan de los proyectos que van a presentar en la convocatoria anual.

Cada año hacemos un debate sobre cuáles son las necesidades del barrio que detectamos, cuáles son los problemas más graves, y planificamos la intervención a partir de ahí. (...) Lo discutimos cada año antes de definir cuales son las necesidades y después de diagnosticar cuáles son las necesidades hacemos una planificación de la intervención (MSE10.1).

El diagnóstico que se presenta en las Mesas es en las reuniones. Al presentar proyectos contamos un poco las necesidades que hay de nuestra zona y de nuestro colectivo. Ése es el único diagnóstico que se hace (MSE4.1).

En otras Mesas, sin embargo, no existe una convocatoria especial para elaboración del diagnóstico de necesidades, sino que éste se realiza en todas las reuniones.

En los primeros años sí que había más análisis de necesidades y más debate, pero lo cierto es que las necesidades no han cambiando tanto. Era un poco forzado cada año, previo a la presentación de proyectos, que nos pusiéramos a debatir necesidades cuando las necesidades no han cambiado tan rápidamente. (...) Ahora mismo ese debate se va realizando en las diversas reuniones de la Mesa, de una forma más espontánea... (MST6).

El modo de realizar el diagnóstico también presenta diferencias de unas Mesas a otras. En algunas de ellas se forman grupos de trabajo para debatir las necesidades y consensuar el diagnóstico.

Les hago que trabajen en grupo. Tienes que dirigir bastante el tema ¿eh?. Tienes que dirigir bastante el tema. A veces hemos utilizado la tormenta de ideas en grupos distintos. Yo procuro que haya una composición heterogénea. Pues si hay dos asociaciones de vecinos que una esté en un grupo y otra esté en el otro grupo. No montarlas por colectivos, porque si no vamos perdidos. (...) Una vez que hayan trabajado en los grupos, eso se revierte. Cada uno de los grupos revierte en Mesa lo que han visto dentro de su grupo y, entonces, la Mesa ya en su conjunto vuelve a hacer el comentario, la valoración (MST8).

Pero en líneas generales la elaboración del diagnóstico se suele realizar a partir de las aportaciones de cada una de las entidades. En algunos casos, el diagnóstico se completa con un debate entre todos los miembros de la Mesa, mientras que en otros se limita a esta exposición individual por parte de las asociaciones.

Al presentar proyectos contamos un poco las necesidades que hay de nuestra zona y de nuestro colectivo. Ése es el único diagnóstico que se hace. Pero no se discute, tú presentas el tuyo y haces tu proyecto, yo presento el mío y hago mi proyecto (MSE4.1).

Sólo una de las Mesas de Solidaridad, la de Malvarrosa, ha realizado una investigación social para detectar las necesidades. Esta investigación se realizó en el marco del proyecto *Análisis de la realidad social de la zona de actuación de la Mesa de Solidaridad de Malvarrosa*, asumido por la Comisión de Prevención de dicha Mesa. El estudio, que aportó información sobre las características sociodemográficas básicas de la zona y sobre grupos poblacionales en situación de riesgo social, fue elaborado por un equipo investigador del Departament de Sociologia i Antropologia Social de la Universitat de València.

Existe división de opiniones entre las entidades a la hora de valorar la manera en que se realiza el diagnóstico de los problemas y necesidades sociales. Para algunas asociaciones, la elaboración del diagnóstico a partir de sus aportaciones es considerada como un modo adecuado de trabajo.

Es una manera natural de que salgan, ¿no? Cada una de las asociaciones aporta del tema que está trabajando y entre todas las asociaciones sí que estamos repartidas por toda la zona y podemos tener una valoración de las necesidades que se presentan (MSE6.1).

Estas entidades suelen plantear que su cercanía a la población les proporciona un conocimiento de las necesidades sociales mejor que el que puede tener la Administración. Se consideran a sí mismas como observadores privilegiados, como *atalayas* desde las que captar la significatividad de los problemas sociales más que su representatividad.

Muchas veces nuestra percepción de la realidad es muy diferente a la de las administraciones, porque muchas veces la administración espera a que le venga el problema. Nosotros tenemos otro ámbito, otra manera de actuar. Nosotros vamos a buscar el problema y, una vez lo detectamos, pues intervenimos o al menos lo intentamos, porque muchas veces la escasez de medios impide la intervención, pero no la denuncia o la puesta en evidencia del problema donde corresponda. Me refiero a que, desde esta atalaya de nuestro modelo de intervención ante los problemas sociales, podemos detectar las necesidades emergentes y los problemas futuros (MSE10.1).

Otras asociaciones, sin embargo, opinan que el método empleado para el diagnóstico de necesidades no es el adecuado debido, fundamentalmente, a la falta de criterios científicos en su elaboración.

Hubo otras apuestas. Pues que a lo mejor hay que invertir en investigar realmente cuáles son las necesidades, porque siempre dices: “bueno, vamos a ver cuáles son las necesidades del barrio. ¿Pero cómo?, ¿a mano alzada?, ¿así de repente?, ¿qué yo te diga ahora cuáles son las necesidades?. Pues yo veo ésta o veo la otra, pero... ¿así?, ¿ya está?, ¿esto son las necesidades?. Habrá que investigar o no sé, o coger más documentación”. (MSE3.1)

Para mejorar el diagnóstico las entidades plantean dos propuestas. La primera implica una apuesta por ampliar los temas de debate más allá de los colectivos y del ámbito de intervención de cada entidad, tratando de superar así las limitaciones que se derivan de la especialización.

La Mesa de solidaridad debería estar al loro de toda la problemática social que hay en el distrito y no sólo cada uno en lo suyo. Eso nos daría elementos para hacer lo que hacemos de otra forma, con otras metas e, incluso, para hacer otras cosas que ahora no hacemos y que vemos que hay que hacer porque hay una necesidad. (MSE8.5)

La segunda propuesta alude a la posibilidad de llevar a cabo proyectos de investigación que aporten datos sobre la realidad social y permitan determinar cuáles son las necesidades que pueden afrontar tanto las entidades como la administración.

Hay proyectos que deberían ser exclusivamente la recogida de datos para asumirlos oficialmente ellos (la administración). Ésa podría ser parte de nuestra tarea como entidades, ofreciendo resultados y evaluación de los proyectos (MSE1.1).

Los directores y directoras de los CMSS también muestran sus dudas sobre la idoneidad del modo en que se elaboran los diagnósticos. En algunos casos se plantea que la propia organización y funcionamiento de las Mesas restringe las posibilidades de llevar a cabo una evaluación de las necesidades sociales adecuada.

Si tú haces cuatro reuniones al año no puedes promocionar el ver y oír. Generalmente las entidades ven y oyen lo que siempre ven y oyen, independientemente de la Taula. Es decir, la Taula no es un instrumento, no son unas gafas para ver mejor ni oír mejor, aunque ése sea el objetivo. Pero las Taulas no llegan a ese objetivo, no sirven, no son útiles. (MST10)

Sin embargo, la mayoría de directores coinciden en que las limitaciones del diagnóstico no se refieren tanto al método utilizado como a determinadas características de las entidades. En particular, se alude a la especialización de las asociaciones en ciertos colectivos y problemáticas, lo que estaría limitando sus posibilidades de ofrecer una visión global de las necesidades sociales.

Cuando vas a hacer un análisis de necesidades te dicen: "ay, pues yo de esto no sé, es que yo no tengo relación con esto, yo tengo más con este sector de población...". Pero lo que son los problemas así un poco de servicios sociales, de lo que me encuentro en el barrio, ellos me dicen que no acaban de saber, que ellos pueden hablar de lo suyo. (...) Evidentemente, el campo en el que trabajan determina mucho cuáles son sus aportaciones, porque es lo que más conocen y lo que tratan diariamente (MST7).

La cercanía de las entidades a la población es considerada aquí como una limitación más que como una ventaja, en tanto que impide a las asociaciones trascender el conocimiento que les aporta la experiencia inmediata y llevar a cabo un análisis más complejo de los problemas y necesidades.

El voluntariado es voluntariado y pueden tener personal técnico o pueden no tenerlo. Quiero decir que su experiencia es muchas veces de lo que se oye en el barrio, de lo que se comenta, de lo que se dice y no es su función hacer un análisis, un estudio, una investigación sobre las problemáticas que hay. Muchas veces las aportaciones que hacen es el vox populi, lo que oyen, lo que comentan, lo que oyen en el barrio (MST8).

B. Propuesta de actuaciones

El diagnóstico de problemas y necesidades debe constituir la base para que los miembros de la Mesa, de manera conjunta, elaboren la propuesta de actuaciones que se elevará al Ayuntamiento. Al igual que ocurría con el diagnóstico, también aquí encontramos diferentes formas de llevar a cabo esta tarea. Las entidades suelen exponer, de manera individual, los proyectos que van a presentar a la convocatoria de subvención. Una vez planteada la propuesta de actuación, el resto de miembros de la Mesa solicita información a la entidad sobre cuestiones técnicas relacionadas con el proyecto, pero generalmente no se suscita un debate sobre la idoneidad del proyecto en relación con el diagnóstico de necesidades.

La tendencia es a una dinámica de “yo propongo, tú no me criticas y yo no te critico”. La dinámica puede ser esa. Hoy, por ejemplo, no sé si... Ya lo verás, la propuesta de los diferentes proyectos para este ejercicio, pues la tendencia no es a hacer una crítica cuando hay que hacer una crítica. Yo creo que con el estudio de necesidades que se ha hecho, pues a lo mejor ese proyecto no sería el más correcto o eso no nos parece bien... No, mutis, cada una expone lo suyo (MST8).

La tendencia general es la elevación de todos los proyectos presentados para que sea la corporación municipal quien decida sobre su aprobación o denegación.

Cuando es evidente que se han presentado muchos proyectos y que no va a haber financiación para todos, en una Mesa que fuera mucho más participativa o que entendiera que tiene una responsabilidad en eso, pues las entidades a lo mejor llegaban a soluciones. (...) Aquí esa función se atribuye exclusivamente al ayuntamiento y no es frecuente que ellos censuren un proyecto o lleguen a acuerdos de que alguno quede fuera, atribuyen al ayuntamiento todo el tema de la aprobación de proyectos, la financiación y eso. (MST6).

No disponemos de suficientes datos para explicar porqué las entidades ciudadanas dejan de realizar la propuesta conjunta de actuaciones, la única función que, en cierta medida, les otorga poder en la toma de decisiones y que permitiría que las Mesas se constituyeran como espacios para la planificación colectiva. A modo de hipótesis, podríamos plantear que el hecho de que las entidades no conciban la Mesa como un espacio propio estaría favoreciendo una labor más individual que grupal.

Pero además, como señala uno de los informantes, la crítica de proyectos puede llevar a un conflicto entre las entidades que componen la Mesa. Evitando la valoración y propuesta de los proyectos para su aprobación, se evita también el conflicto.

(Al principio) Los proyectos se tenían que debatir, cada uno tenía que presentarlo a todas las entidades, dar copia, dar un tiempo de estudio, debatirlos y aprobarlos o no, y de esa manera se elevaban al Ayuntamiento. Era la Mesa quién aprobaba qué proyectos se elevaban y luego el Ayuntamiento decidía cuáles eran seleccionados y la cuantía. (...) Bueno, pues eso generó un conflicto entre entidades y Taulas, eran un enfrentamiento. Pues eso fue generando que, poco a poco, no se sabía muy bien cómo, los criterios eran otros, los de selección. Ya no éramos nosotros los que teníamos que decidir sino unos técnicos (MSE3.1).

C. Ejecución de los proyectos

Las entidades, al reflexionar sobre la ejecución de los proyectos, hacen hincapié en dos cuestiones: la limitación temporal y la necesidad de innovar. Según la normativa de Mesas de Solidaridad, un mismo proyecto sólo puede ser subvencionado durante dos convocatorias. Las asociaciones plantean que esta limitación temporal no permite desarrollar y evaluar adecuadamente los proyectos.

La sombra de las subvenciones hace que muchas veces los proyectos no acaben de funcionar. Los proyectos los dos primeros años no hacen otra cosa más que autoevaluarse y ponerse en funcionamiento. A partir del tercer año yo creo que es cuando empieza el tema de la retroalimentación, empiezas a ver qué errores has cometido, vas cambiando, ves qué cosas han funcionado, qué cosas no (MSE4.1).

Las entidades consideran que, en lugar de establecer una limitación temporal para todos los proyectos, éstos deberían obtener o no financiación en base a los resultados conseguidos y de la calidad de la intervención.

Quizás sería más útil valorar la calidad y el impacto de esos programas, en lugar de que obligatoriamente todos tuvieran que cambiar al cabo de dos años. Yo el año pasado propuse hacer una evaluación de cómo había ido el proyecto pero a mí nadie me ha pedido esa evaluación. La hicimos y la sabemos. Al ayuntamiento le importa un comino la evaluación y cómo vayamos (MSE1.2)

La innovación es un elemento al que las entidades atribuyen diferentes significados. Para algunas asociaciones, la necesidad de innovar es considerada como algo positivo, como un aspecto motivador. Otras entidades, sin embargo, valoran la obligación de innovar de una manera negativa. Destacan, en este sentido, las dificultades de introducir elementos novedosos cuando los programas van dirigidos a determinados colectivos, como las personas mayores, o cuando la población atendida cambia de un año a otro.

Si tú quieres paliar una situación de menores que están en una situación que si no los recoges y los haces trabajar no trabajan, pues ya me contarás a mí que novedad vas a poner cada año. Si cada año tienes gente nueva y no te dejan tener un mismo proyecto más de dos años seguidos. Nosotros llevamos haciendo apoyo escolar cinco años y todos los años hay niños y todos los años tienes que dar lo mismo. Pero es que si estás trabajando con niños, los que han salido no son los mismos que entran, la necesidad está ahí (MSE1.2)

Además de estos dos elementos, las entidades plantean que su labor es producto de una trayectoria de trabajo y de análisis de la realidad y que, por tanto, la innovación sólo puede darse dentro de esos límites.

El tema de la innovación nos produce una cierta contradicción. Sí que la vivimos con el espíritu de estar en continuo movimiento, porque la realidad es cambiante y te tienes que adaptar a ella. Pero lo que son las líneas que sostienen el proyecto, después de haber hecho un análisis de la realidad importante, vemos que son líneas que dan resultado y cada vez más en la medida que se van consolidando y acaban siendo un recurso. Sí que entendemos esa innovación como estar atentos a cambiar, pero siempre en el programa básico de trabajar con los jóvenes (MSE6.1).

Los directores y directoras de CMSS señalan las mismas cuestiones que las entidades respecto a la innovación. Así, plantean que esta exigencia respondía al intento de dar respuesta a nuevas necesidades, pero que actualmente esas necesidades ya se han cronificado y, por tanto, es más difícil innovar.

La Mesa nació con la idea de impulsar proyectos novedosos, impulsar necesidades emergentes. Pero, bueno, las necesidades son emergentes en un momento dado y luego ya son necesidades cronificadas que se mantienen a lo largo del tiempo. Entonces, aquello del apoyo para atender nuevas necesidades o el apoyo de proyectos novedosos se convierte en que los proyectos se repiten año tras año. Y no está mal si son proyectos nuevos pero se ha desvirtuado un poco ese sentido que tenía la Mesa de aprobar cosas y de financiar cosas muy nuevas y que, a lo mejor, no pueden encontrar financiación en otros sitios. Eso se ha perdido. Se ha perdido porque los proyectos se repiten, es difícil encontrar financiación en otros lugares y, por otra parte, es que dices "bueno, pero es que el proyecto es válido, ¿no?". No es fácil tener proyectos novedosos e innovadores todos los años (MST6).

La dificultad de poner en marcha y desarrollar proyectos dirigidos a colectivos en situaciones de riesgo y la especialización de las entidades también es destacada por los directores como aspectos que limitan las posibilidades de innovar.

Lo normal es que es un proyecto el primer año sea más difícil de enganchar a los usuarios y luego ya coge un ritmo, la gente lo conoce. Hay proyectos que cuando empiezan a funcionar bien, a lo mejor es al tercer año. Entonces, nos estamos cargando de proyectos a los que estamos dando estabilidad y que sin la financiación de la Mesa difícilmente llegan adelante, con lo cual la idea de la innovación, de la atención inmediata. No, estamos financiando proyectos con continuidad y eso es una de las cosas que las entidades además piden, que se financien con continuidad y ése es otro problema (MST6).

Los proyectos son básicamente los mismos, pero eso obedece a lo que hablábamos antes, que una entidad está preparada para hacer determinado tipo de trabajo y lo hace siempre. Entonces, eso que se intentaba impulsar, proyectos novedosos y tal. Eso cuesta más, pero por la propia dinámica de las entidades (T5)

D. Aprobación o denegación de los proyectos

La aprobación o denegación de los proyectos se realiza en dos fases. En la primera, una comisión técnica del Ayuntamiento elabora la propuesta de aprobación y dotación presupuestaria de los proyectos. Esta comisión está formada por los directores y directoras de los CMSS y por otros técnicos de la Delegación de la Acción Social.

La propuesta elaborada por la comisión técnica se presenta a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, que es quien finalmente decide la aprobación o denegación de los proyectos y la cuantía de la subvención.

La valoración de las entidades sobre la toma de decisiones gira en torno a dos cuestiones básicas: de un lado, los criterios de aprobación y subvención de los proyectos; de otro, la dotación económica.

En relación con el primer aspecto, algunas entidades afirman desconocer los criterios de aprobación de los proyectos y plantean que no se les facilita información sobre este tema. Por otro lado, las entidades señalan que la aprobación y dotación de los proyectos no responde a criterios técnicos, que atiendan a la calidad de las propuestas presentadas por las asociaciones o a las necesidades detectadas.

Estamos hablando simplemente de quién hace el mejor proyecto o quién lo justifica mejor. No estamos hablando de prioridades o de necesidades o de contacto con el problema o de capacidad de solucionar (MSE12.2).

En este sentido, el criterio de diversificación de ayudas, establecido por el Ayuntamiento para la concesión de las subvenciones, es percibido por las entidades como un mero reparto, como una política de *pan para todos*.

Sí que sabemos que es pan para todos y ya está, que muy mal lo hemos tenido que hacer para que no nos aprueben el proyecto (MSE4.1).

El criterio son tantos millones para tantas Taulas, se reparte equitativamente y luego se negocia algún proyecto, con lo cual una Taula puede llevarse un millón más o millón menos (MSE1.2).

Respecto a la segunda cuestión, las entidades suelen destacar las dificultades que implica para ellas el hecho de que las subvenciones sean parciales, es decir, que sólo se les pueda financiar el 50% del coste total del proyecto.

Primero, que pides un dinero y te dan la mitad, con lo cual te hacen meterte o bien en la trampa de pedir el doble de lo que necesitas o bien en jorobarte y trabajar con la mitad. Encima ahora circula que si pides dos millones y te dan uno tienes que justificar los dos, con lo cual... apaga y vámonos. (...) A nosotros cada vez que nos dan una subvención nos toca pedir un préstamo al banco, que nos tiramos un año pagando el préstamo (MSE5.4)

Las entidades consideran que la administración, al exigirles la justificación del presupuesto inicial, adopta una postura poco realista, teniendo en cuenta que se trata de entidades sin ánimo de lucro.

El ayuntamiento establece que sólo va a cubrir el cincuenta por cien del proyecto y que para el resto tienes que buscar cofinanciación. Eso para las entidades, que somos entidades sin ánimo de lucro, eso te plantea... ¿Si no encuentro la cofinanciación? Cuando presentas el presupuesto pues ya pones el coste del proyecto. Sabes que sólo te van a dar hasta la mitad, pero tienes que hacerlo todo, te tienes que gastar todo. No puedes. Si has pedido dos millones y te han dado uno, no puedes reconvertir el programa a un millón, tienes que facturarle todo. Ésa sí que es una preocupación que tenemos puesto que somos entidades sin ánimo de lucro y es complicado buscar fuentes de financiación propia (MSE6.1).

A pesar de esto, la mayoría de asociaciones valoran positivamente las subvenciones de la Mesa, en comparación con las que se conceden desde otras instituciones públicas o privadas, tanto por la cuantía de las subvenciones como por el hecho de que éstas se abonen al iniciar los proyectos.

E. Seguimiento y control de los proyectos

La supervisión y evaluación de los proyectos se realiza de varias maneras. En primer lugar, se lleva a cabo un seguimiento de los proyectos en las reuniones de Mesa, donde las asociaciones informan del funcionamiento de los proyectos que están desarrollando.

La exposición de las entidades se realiza, generalmente, de manera oral y las entidades no suelen aportar documentación específica. Para este tipo de seguimiento no existe un modelo estándar de informe y, por tanto, cada una de las entidades plantea los aspectos que desea destacar.

Un segundo tipo de seguimiento es el que compete, exclusivamente, a los directores y directoras de los CMSS. En este caso, las entidades que desarrollan proyectos deben presentar, trimestralmente, una memoria justificativa de carácter económico, en la que se reflejen los gastos realizados con cargo al proyecto. Este seguimiento se completa con visitas de los directores y directoras de los CMSS a las entidades, para observar cómo se desarrollan los proyectos y con reuniones de evaluación.

Además de este seguimiento, que es el que establece la normativa, los directores y directoras de los CMSS realizan una labor constante de apoyo a las entidades, lo que les proporciona información sobre el modo en que están funcionando los proyectos.

Por último, las entidades deben presentar a la Delegación de Acción Social una memoria final del proyecto. Al igual que en el primer tipo de seguimiento, tampoco aquí existe un modelo de informe, por lo que las memorias presentadas por las entidades son muy dispares, tanto en su extensión como en sus contenidos.

Las entidades consideran que la supervisión está muy centrada en las cuestiones de tipo económico y que no existe una evaluación de la calidad de los proyectos y de su impacto social.

La Taula no se preocupa de valorar la calidad del proyecto año tras año. No hay una valoración de la intervención propiamente dicha. Eso lo que hace es que verdaderamente no interese la calidad sino la justificación del dinero. (...) ¿Se valora la calidad o se valora que tú justifiques? La calidad no se valora. En un momento dado no hay nadie que asuma esa función, que llame y diga "oye, ¿cómo están interviniendo ahí?, ¿es necesario?, ¿piensas que hacen un papel bueno?"... Y que el colegio o las personas mayores te digan lo que piensan del proyecto. Las asociaciones también tenemos mucha culpa, ¿eh? Nosotros hacemos una valoración del proyecto, pero yo no sé si otras asociaciones lo harán, que también muchas veces hay asociaciones que tampoco se evalúan a sí mismas (MSE12.1)

Además, en algunos casos se destaca que la evaluación de los proyectos por parte de las entidades suele realizarse de una manera poco rigurosa. Al no existir un modelo estándar de informe, las entidades suelen valorar el desarrollo de los proyectos sin haber realizado una evaluación objetiva.

6.6. LAS CUESTIONES

Con el término cuestiones se hace referencia a los problemas y necesidades hacia los que se orienta la acción. En las Mesas de Solidaridad, estas cuestiones vienen delimitadas por sus objetivos explícitos: la vertebración del tejido social, la colaboración entre la Administración Local y los ciudadanos a través de contactos con las entidades sociales y la prevención de la exclusión social.

A. Vertebración del tejido social

Vertebrar significa dar a algo una estructura y organización internas. Para determinar el grado en que las Mesas de Solidaridad han contribuido a la vertebración del tejido social podemos distinguir cinco niveles de análisis: el conocimiento, la derivación de casos, el apoyo entre las entidades a nivel de recursos, la colaboración y la coordinación.

El primer nivel de relación entre las distintas entidades que componen la Mesa se refiere al conocimiento de su existencia y del trabajo que cada una realiza. En este aspecto, la Mesa constituye para muchas asociaciones el único foro disponible mediante el que conocer a otras entidades que actúan en la zona.

Nos ha permitido conocer otras entidades que estando en el mismo territorio, pues lo que pasa muchas veces, que estamos todos tan centrados en nuestro trabajo y tienes tantas exigencias, que muchas veces pues... Siempre estamos con la tarea pendiente de visitar otras entidades, de conocer mejor qué hacen. Entonces, sí que nos ha permitido conocer mejor otras entidades y coordinarnos para hacer determinadas cosas (MSE6.1).

Este conocimiento ha permitido que, en ocasiones, las entidades trabajen de manera conjunta a otros niveles, como la derivación de usuarios. Aunque en algunas Mesas la relación entre las entidades se limita al conocimiento, sin que exista ningún tipo de trabajo conjunto.

(Una asociación) siempre que acuden ponen a disposición de las otras entidades si pudieran colaborar voluntarios. Pero no fluye ese tipo de colaboración de unas con otras. Cada entidad funciona con su propia estructura y aquí lo que más se produce es un poco un contacto, que creo que va bien en la medida en que se conocen, que saben de su existencia, pero a la vez no hay una... (MST6).

La mayoría de entidades entrevistadas consideran que el mero hecho de conocerse ya es un aspecto positivo; sin embargo, también destacan que ese conocimiento es insuficiente si no va seguido de mayor coordinación o colaboración.

En este momento, en la Taula, pues sí da pie a que la gente se conozca, que conozcas asociaciones nuevas que no sabes muy bien lo que hacen o tal y que hablen. Es un foro, cada vez que nos reunimos es un foro. Se comentan cosas, se intercambian, pero desde nuestro punto de vista hay un fallo y es que este foro debería mejorar lo que es la coordinación entre asociaciones. Por una parte, falta de coordinación y, por otra parte, falta de cohesión. De ahí que no salgan los llamados proyectos comunes que constantemente nos están diciendo (MSE8.1).

Un tercer aspecto implica el apoyo a nivel de recursos materiales y humanos entre las diversas entidades que componen la Mesa de Solidaridad.

Cuando alguna asociación ha solicitado algo que necesitaba, quien ha podido... Cuando alguien necesitaba un local para no sé qué o una persona para no sé cuantos, eso se ha expuesto y ha habido colaboración (MSE12.3).

Pero el apoyo entre entidades no se limita a los recursos materiales. Es interesante destacar que las Mesas funcionan, en cierta manera, como *escuelas*, como espacios de socialización donde las entidades que tienen mayor experiencia *enseñan* a aquéllas menos experimentadas.

La colaboración, entendida como el trabajo conjunto en una tarea común, constituye el cuarto nivel de relación entre las entidades. En esta cuestión existe una falta de coincidencia entre el discurso de los informantes y los datos de las memorias de Mesas de Solidaridad. Según los datos que proporcionan las memorias anuales, los proyectos conjuntos supondrían un 38,6 % del total de proyectos realizados entre 1996 y 2000.

Tabla 15. Proyectos totales y conjuntos por años

	Proyectos totales	Proyectos conjuntos
1996	45	28
1997	57	24
1998	74	27
1999	60	18
2000	62	18
Total	298	115

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-2000)

La realización de proyectos conjuntos habría sido más habitual en los dos primeros años, donde representan el 62% y el 42,1% del total de proyectos desarrollados respectivamente. En el resto de años los proyectos conjuntos disminuyen, manteniéndose en torno al 30% del total.

El número de proyectos conjuntos realizados presenta grandes variaciones de unas Mesas a otras. Malvarrosa sería, con diferencia, la Mesa donde más proyectos conjuntos se han llevado a cabo, un 91,7% del total. En segundo lugar, estarían Fuensanta (33,3%) y Cuatre Carreres (31,25%). Las Mesas donde menos proyectos conjuntos se han desarrollado son Salvador Allende, con un 6,3% del total, y Ciutat Vella, con un 16,7%.

Tabla 16. Proyectos totales y conjuntos por Mesas de Solidaridad

	Proyectos Totales	Proyectos Conjuntos
Malvarrosa	48	44
Nazaret	34	10
Salvador Allende	42	3
Campanar	29	10
Olivereta	19	9
Fuentsanta	44	16
Ciutat Vella	34	8
Cuatro Carreres	48	15
Total	298	115

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-2000)

Aunque estos datos muestran un volumen importante de proyectos conjuntos, tanto los directores y directoras de los CMSS como los representantes de entidades ciudadanas insisten en destacar la ausencia de proyectos realizados por más de una entidad.

Es muy difícil conseguir que las entidades se aglutinen en torno a proyectos comunes. La experiencia que yo tengo, ¿eh? (...) Entonces, es muy difícil que se casen unos con otros para que se saquen proyectos comunes. Yo lo he intentado, pero llega un momento que también tiras la toalla porque ves que es ir contra remolque, ¿no? (MST5).

No tenemos suficientes datos para analizar porqué se produce esta contradicción entre los datos y las opiniones de los actores, ni para establecer cuál es la situación real en cuanto a la realización de proyectos conjuntos. Sin embargo, la observación llevada a cabo en las reuniones de Mesa y las conversaciones informales mantenidas con algunos informantes nos permiten plantear algunas interpretaciones.

Por un lado, hemos podido constatar que la ejecución de proyectos conjuntos es más común en unas Mesas que otras debido a varias cuestiones. En Malvarrosa, por ejemplo, el trabajo se ha organizado generalmente a través de comisiones, lo que podría explicar el elevado número de proyectos conjuntos realizados. En otros casos, como Quatre Carreres, las relaciones de colaboración que existían entre algunas entidades, previas a la constitución de las Mesas, ha favorecido que dichas entidades siguieran realizando un trabajo común. Finalmente, en Mesas como Nazaret, Malvarrosa o Fuensanta, los directores y directoras han llevado a cabo una labor de dinamización de las entidades para que realizaran proyectos de manera conjunta.

Por otro, el hecho de que en algunas reuniones de Mesa de Solidaridad una de las entidades explicase al resto de asociaciones cómo están funcionando los proyectos conjuntos, hace suponer que, en realidad, estos proyectos sólo son llevados a cabo por una de las entidades que lo avalan.

Podemos hablar, en cierta manera, de una colaboración ficticia en la realización de algunos proyectos, que podría estar favorecida por el hecho de que los proyectos realizados por varias entidades tengan más posibilidades de ser subvencionados y de obtener una dotación económica mayor.

Como último nivel se encuentra la coordinación, entendida como la organización de varias acciones para que colaboren a un fin general. Los directores y directoras de CMSS señalan que en éste punto se han obtenido más logros que en la colaboración en acciones conjuntas. Suelen destacar que, aunque cada entidad trabaja de manera individual y, por lo general, llevan a cabo proyectos similares, existe una complementariedad entre ellos que hace que las necesidades estén más o menos cubiertas.

El tema de la coordinación no ha cuajado hasta el punto de presentar proyectos conjuntos, proyectos que no se solapen sí, pero cada uno el suyo, o proyectos que en su conjunto tú ves que la infancia y la juventud está atendida en todos los tramos de edad y en toda la demarcación, pero cada uno con el suyo propio (MST7).

Pese a esta valoración positiva, los directores de CMSS señalan la existencia de varias cuestiones que estarían dificultando la colaboración entre las entidades. Las limitaciones de personal, tanto profesional como voluntario, impiden en muchos casos que se lleven actividades conjuntas, que exigen una inversión en tiempo y trabajo para la que muchas veces las entidades no tienen recursos suficientes.

Para ellos supone un trabajo añadido y, claro, en el caso de que haya personal remunerado son asociaciones que ya tienen una actividad importante aparte de la Mesa, lo cual dificulta el que se puedan dedicar fuera de su trabajo a hacer un proyecto conjunto, reuniones conjuntas. Y, por otra parte, cuando estamos hablando de voluntariado, todo el tiempo que se necesita para impulsar un proyecto conjunto de varias entidades, no siempre se dispone de ese tiempo (MST6).

Las características propias de cada entidad en cuanto a los valores que orientan la acción y a las formas de trabajo también hace difícil la colaboración en proyectos conjuntos.

Es muy difícil conseguir que las entidades se aglutinen en torno a proyecto comunes (...) porque cada entidad tiene su idiosincrasia, sus estatutos, su historia de actividad, entonces, es muy difícil que se casen unos con otros para que se saquen proyectos comunes (MST9)

Para las entidades, la competencia por las subvenciones, de un lado, y la falta de tiempo y recursos, de otro, son dos elementos que estarían limitando de manera importante la posibilidad de realizar un trabajo más coordinado.

No se acaba de cumplir en las Mesas esa necesidad de coordinarse varios proyectos y crear una red de servicios que partan del Centro Municipal para todo el barrio. Entonces, yo creo que eso no viene a pasar porque estamos todos tan necesitados de una subvención para poder llevar a cabo nuestros propios proyectos, que cuando llegas a un sitio que tienes la posibilidad de ser subvencionado, la necesidad se te come todas las posibilidades de colaboración. Y a lo mejor luego es un error, porque a lo mejor luego entre varios saldría un proyecto mejor. Pero yo creo que eso es uno de los primeros problemas, que todos venimos con la idea de nuestros proyectos, los proyectos que necesitamos y esa falta de recursos (MSE5.2).

También la heterogeneidad de las entidades en cuanto a su filosofía de intervención dificultaría la elaboración de proyectos conjuntos y la coordinación.

Aquí cada uno trabaja según su idiosincrasia, según su perspectiva de trabajo y según su ideología, entre comillas, ácrata o religiosa, etcétera, etcétera. Por una parte, falta de coordinación y, por otra parte, falta de cohesión. De ahí que no salgan los llamados proyectos comunes que constantemente nos están diciendo. (MSE8.1)

Las entidades plantean diversas propuestas para mejorar la articulación del tejido social. La primera de ellas sería convertir las Mesas en un espacio de comunicación más activo, donde las asociaciones se reunieran con mayor frecuencia para intercambiar puntos de vista sobre los problemas sociales y los modos de intervención.

Estaría muy bien que la Mesa fuera también un punto de encuentro, un foro más activo. No sólo venir de vez en cuando a justificar lo que haces y a que te den la pela. (...) Yo creo que a mí me falta un poco más de intercambio, ¿sabes? (...) Que haya más debate, más iniciativas para coordinarnos. (MSE4.1)

La segunda propuesta implicaría la organización de las entidades por grupos de trabajo, según los sectores de población o las necesidades sobre los que intervienen.

Haciendo más reuniones entre las asociaciones. Luego, en un momento dado, teniendo reuniones más específicas de los que llevan menor, de los que llevan tercera edad. Cada uno en su especialidad, como puntos de unión más específicos. (MSE12.1)

Esta especialización debería estar, según algunas entidades, coordinada, para no perder la visión global.

Yo creo que hace falta una especialización, pero una especialización que luego vaya coordinada. Si nosotros nos especializamos en menor, en mujer, en tal, pero luego vemos que las personas viven en familia... Nosotros segmentamos la problemática social, pero luego la problemática social va toda en pelota. Si luego nosotros no sabemos ver la problemática en pelota y cogernos del brazo... (MSE8.5)

Por último, algunas entidades plantean la posibilidad de promover, de una manera más directa que la actual, las acciones conjuntas y los encuentros entre las entidades que participan en la Mesa.

Como los proyectos europeos que hacían viajes para conocer otros proyectos, de hermanamiento. Tú estás haciendo un proyecto durante un año, pues por lo menos una vez, tu proyecto y el de otro, que no tiene porqué ser del mismo colectivo, pudieran hacer una actividad común o un encuentro común. (MSE5.1)

B. Colaboración entre la Administración Local y los ciudadanos a través de contactos con las entidades sociales

El segundo objetivo de las Mesas de Solidaridad se refiere a la colaboración entre los ciudadanos y la administración pública a través de las entidades sociales. La formulación del objetivo en tales términos lleva implícita la asunción de que las organizaciones sociales representan los intereses del conjunto de la ciudadanía.

Al hablar de la representatividad de las entidades ciudadanas es necesario tener en cuenta dos cuestiones: que las entidades defiendan intereses públicos y no particulares, de un lado, y que representen al conjunto de colectivos implicados con relación a un tema determinado. Respecto a la segunda cuestión, ya se ha señalado en el apartado dedicado a los actores que las entidades participantes en las Mesas de Solidaridad se caracterizan por la especialización en determinados grupos de población. Esta especialización hace que, generalmente, las entidades no se adapten a las necesidades de la zona. La tradición y la experiencia de las entidades pesan más que las necesidades existentes a la hora de plantear intervenciones.

Las asociaciones tienen unos intereses muy particulares. Todos loables, ¿eh?, pero muy particulares, colectivos muy determinados. Y sacarlos de ahí, que es lo que han hecho siempre, lo que saben hacer y lo que les llama, pues es difícil que trascienda. (MST8)

Al margen de las cuestiones ligadas a la representatividad de las entidades, lo cierto es que las Mesas de Solidaridad implican una colaboración entre la administración local y las asociaciones. En primer lugar, las Mesas han favorecido la comunicación entre los servicios sociales municipales y las organizaciones ciudadanas, lo que ha permitido a unos y otros conocer diferentes puntos de vista sobre las necesidades y problemas sociales.

En segundo lugar, la comunicación ha mejorado, en algunos casos, la derivación de casos entre servicios sociales y entidades. Al proporcionar a los directores y directoras de CMSS un mayor conocimiento de la labor que realizan las entidades, la Mesa ha permitido que la derivación de casos sea una práctica bastante habitual.

Además del intercambio de puntos de vista y de la derivación, las Mesas también han favorecido que las entidades tengan un mejor conocimiento de la política social del Ayuntamiento y de las convocatorias públicas de subvención a entidades.

Las entidades opinan que su participación en las Mesas ha mejorado la colaboración con los servicios sociales municipales, en tanto que han permitido un mayor diálogo. La posibilidad de intercambiar puntos de vista con los profesionales de los CMSS es un elemento muy valorado por las asociaciones.

Nosotros valoramos que la colaboración es buena y que para atender las necesidades, en el ámbito social en el que estamos, pues si no hay una buena colaboración entre la administración y las entidades de iniciativa social, pues todo es mucho más complicado. Y la Mesa te permite que pueda haber reuniones con una cierta frecuencia, donde se puedan aportar. Pues desde que la administración aporte cómo ve las cosas y cómo se pueden solucionar y que también nos permita comunicarnos. En otros programas sale una orden en el D.O.G.V. y ya está. Apenas hay relación, no hay un diálogo. Aquí el talante ése de dialogar, de buscar soluciones, de cuando tienes cualquier dificultad poder consultarla, se hace de una forma muy sencilla (MSE6.1).

En líneas generales, la derivación de casos de la Administración a las entidades es percibida como un elemento positivo. Sin embargo, algunas asociaciones plantean que, a veces, el número de casos derivados desde los servicios sociales municipales es excesivo en relación con los recursos con los que cuentan.

C. Prevención de la exclusión social: sectores de población y finalidad de las acciones

Según la normativa de Mesas de Solidaridad, éstas dirigen sus actuaciones a “las personas y grupos vulnerables o en situación de riesgo de exclusión, es decir, con peligro de caer en el futuro en situaciones de marginación debido a la precariedad de su situación laboral y a la escasez y/o fragilidad de sus redes socio-relacionales” (Ayuntamiento de Valencia, 2000:11).

Al analizar la distribución de los proyectos realizados entre 1996 y 1999 se observa que la intervención en las Mesas ha favorecido la atención a determinados sectores de población.

Tabla 17. Número de proyectos por sector de intervención

	Absolutos	%
Tercera Edad	19	8,05
Adultos	15	6,36
Familia	23	9,75
Infancia	49	20,76
Infancia y Juventud	30	12,71
Juventud	36	15,25
Mujer	45	19,07
Población General	19	8,05
Total general	236	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-1999)

Infancia y juventud son, con diferencia, los grupos prioritarios de atención, con un 48,72% del total de los proyectos desarrollados. Mujer, con un 19,07%, ocuparía el segundo lugar en importancia, seguida de Familia, con un 9,75% del total de proyectos.

La distribución de los proyectos por sector de población y Mesa de Solidaridad permite observar una cierta especialización de las Mesas por colectivos.

Tabla 18. Distribución del número de proyectos por sector de población y Mesa

	Tercera edad	Adultos	Familia	Infancia y Juventud	Mujer	Población general	Total
Campanar	2	0	3	10	4	2	21
Ciutat Vella	4	1	2	12	4	1	24
Fuensanta	4	1	3	22	4	2	36
Malvarrosa	3	9	5	14	4	6	41
Nazaret	0	1	0	14	10	2	27
Olivereta	1	0	5	3	2	4	15
Quatre Carreres	4	3	3	18	10	2	40
Salvador Allende	1	0	2	22	7	0	32
Total	19	15	23	115	45	19	236

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-1999)

Aunque en todas las Mesas el sector de infancia y juventud sigue siendo mayoritario, el resto de colectivos muestra diferencias. Así, en determinadas Mesas, como Campanar, Nazaret, Olivereta y Salvador Allende, encontramos sectores de población que no han sido objeto de intervención en ningún proyecto, como Adultos, Tercera edad y Familia.

El análisis del presupuesto también muestra un peso mayor del sector de infancia y juventud, que representa casi la mitad de la dotación presupuestaria de las Mesas entre 1996 y 1999. Mujer, el segundo colectivo en importancia por proyectos realizados, lo es también en participación sobre el presupuesto, con un 17,67%. Los sectores con menor dotación presupuestaria serían Adultos (5,10%), Población general (7,59%) y Tercera Edad (8,70%).

Tabla 19. Dotación presupuestaria por sector de población y año

	1996	1997	1998	1999	Total	%
Tercera Edad	7.640.054	10.014.275	4.605.000	6.910.188	29.169.517	8,70
Adultos	1.092.840	4.268.000	3.675.000	8.051.733	17.087.573	5,10
Familia	20.160.000	3.555.000	7.770.000	7.140.000	38.625.000	11,52
Infancia y Juventud	23.270.941	44.920.872	51.511.972	45.903.096	165.606.881	49,41
Mujer	17.503.746	12.544.125	16.566.191	12.624.800	59.238.862	17,67
Población General	6.990.500	4.781.900	5.683.250	7.976.183	25.431.833	7,59
Total	76.658.081	80.084.172	89.811.413	88.606.000	335.159.666	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-1999)

Respecto a la finalidad de la intervención, la mayor parte de proyectos realizados por las Mesas entre 1996 y 1999 se orientan claramente a la prevención, tanto específica como inespecífica.

Tabla 20. Proyectos por finalidad

	Absolutos	%
Estudio e investigación	1	0,42
Formación para la intervención social	5	2,12
Información jurídica	3	1,27
Inserción socio-laboral	31	13,14
Intervención con discapacitados psíquicos	7	2,97
Mejora de la calidad de vida	27	11,44
Ocio y tiempo libre	25	10,59
Prevención con población en riesgo social	76	32,20
Promoción personal y social	49	20,76
Sensibilización	6	2,54
Voluntariado	6	2,54
Total	236	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-1999)

Un 32,20% de los proyectos han ido destinados a la prevención con población de riesgo, un 20,76% a la promoción personal y social, un 11,44% a la mejora de la calidad de vida y un 10,59% al ocio y el tiempo libre.

Tabla 21. Distribución del presupuesto por finalidad de los proyectos

	Absolutos	%
Estudio e investigación	400.000	0,12
Formación para la intervención social	4.657.500	1,39
Información jurídica	3.039.900	0,91
Inserción socio-laboral	45.190.566	13,48
Intervención en minusvalías psíquicas	9.097.000	2,71
Mejora de la calidad de vida	38.160.669	11,39
Ocio y tiempo libre	31.382.484	9,36
Prevención	128.279.961	38,27
Promoción personal y social	57.322.563	17,10
Sensibilización	9.584.183	2,86
Voluntariado	8.044.840	2,40
Total	335.159.666	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias del Ayuntamiento de Valencia (1996-1999)

La dotación presupuestaria muestra una distribución similar al número de proyectos. Un 38,2% del presupuesto se ha destinado a prevención con población de riesgo, un 17,10% a promoción personal y social, un 11,39% a la mejora de la calidad de vida y un 9,36% al ocio y el tiempo libre.

CAPÍTULO 7

EL PLAN ESTRATÉGICO DE CATARROJA

7.1. ORÍGENES DEL PROYECTO

El Plan Estratégico de Catarroja está vinculado en su origen a los dos planes de mejora continua que, en el marco de un proceso de modernización administrativa, ha desarrollado el ayuntamiento. El I Plan de Mejora Continua (1997-1999) surge a iniciativa de un grupo de técnicos municipales que, insatisfechos con los métodos de trabajo, pretenden un cambio en la cultura organizativa de la administración local.

Los trabajadores del ayuntamiento... En ese momento se había renovado la plantilla. Había mucha gente joven y estábamos un poco hartos de la manera que teníamos de trabajar. Se trabajaba mucho, se trabajaba muy rápido, pero teníamos la sensación de que siempre estábamos haciendo las cosas de hoy para anteayer, entonces, surge un núcleo de gente que de alguna manera queríamos cambiar esas cosas. (PEC1)

Este grupo de técnicos, formado por personal directivo del ayuntamiento y por representantes sindicales de los trabajadores municipales, elaboraron una propuesta de actuación para la mejora continua, contando para ello con el apoyo de diversas empresas e instituciones públicas especializadas en recursos humanos y en gestión de calidad de los servicios⁶⁰. Como resultado de esa propuesta se elaboró el *Plan de Mejora Continua en la Administración Municipal de Catarroja*, que fue aprobado por unanimidad por todos los grupos políticos que componían la corporación municipal.

Este Plan de Mejora Continua pretendía establecer un *nuevo modelo de gestión que superase el modelo tradicional burocrático* y, para ello, se establecían cuatro objetivos básicos (Ayuntamiento de Catarroja, 2000):

- Aumentar la satisfacción de los ciudadanos como usuarios-clientes de los servicios de la administración municipal.

⁶⁰ En concreto, el grupo de técnicos municipales se puso en contacto con el Servicio de Calidad de la Dirección General de Modernización de la Consellería de Presidencia de la Generalitat Valenciana, el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, la Dirección de Calidad de la Diputación Provincial de Alicante, Aster Corporación, Mingo y Asociados S.L., Fixa Florida Centre de Formació y el Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Valencia.

- Incrementar la satisfacción de los trabajadores del ayuntamiento, de manera que esto redundara en la mejora de la calidad de los servicios y en la satisfacción de los ciudadanos como usuarios de los mismos.
- Implantar una cultura de gestión que conllevara: una visión global y no departamental de los programas y objetivos de la organización; la identificación de las tareas y responsabilidades de cada una de las personas que integran la organización; el reforzamiento del espíritu de trabajo en equipo; y la medición de resultados.
- Aumentar la productividad mediante la simplificación de las tareas y procesos y potenciar a los trabajadores por medio de la motivación, la participación, el reconocimiento y la formación continua.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el I Plan de Mejora Continua se desarrolló mediante cuatro líneas de actuación:

- El acercamiento de la administración al ciudadano, a través de la mejora de las oficinas de información y atención, la simplificación de los trámites administrativos y el desarrollo de proyectos tecnológicos de comunicación (Infoville, CAVI y CERES)⁶¹.
- La promoción del liderazgo político y la dirección profesional, como requisito para la implantación de un sistema de mejora continua.
- La participación de los trabajadores, mediante el reconocimiento del trabajo que éstos realizan y el establecimiento de estilos directivos que favorezcan la responsabilidad, el trabajo en equipo y la creatividad.

61 El ayuntamiento de Catarroja ha puesto en marcha tres proyectos tecnológicos de comunicación con el ciudadano: INFOVILLE, CAVI y CERES. El primero de ellos tiene como objetivo acercar la administración al ciudadano, utilizando las nuevas tecnologías de la comunicación telemática. CAVI-Catarroja Ayuntamiento Virtual persigue el empleo de las tecnologías telemáticas como medio de comunicación y relación entre los ciudadanos y su Ayuntamiento. Por último, el Proyecto CERES consiste en la implantación de una tarjeta ciudadana que dote de validez jurídica a las transacciones telemáticas producidas entre la Administración y los ciudadanos.

- La formación de los trabajadores en habilidades sociales y en cuestiones de calidad, como elemento indispensable para facilitar el cambio de una cultura procedimental y departamentalista a una cultura de proceso horizontal y de resultados de gestión (Ayuntamiento de Catarroja, 2001).

El I Plan de Mejora constituye, en definitiva, un plan de carácter interno que pretende implantar una nueva cultura organizativa y un modelo de calidad y excelencia en la gestión que pone especial atención en la orientación hacia el ciudadano.

Se trataba de que cuando llegaran a nuestras oficinas de atención, cuando llegaran a nuestras instalaciones, sintieran que tenían un servicio excelente, aumentar la proximidad al ciudadano y mejorar el servicio de cara a las demandas del ciudadano. (...) Eso es lo que pretendíamos, un acercamiento de la administración al ciudadano y una mejora en la calidad de los servicios. (PEC1)

Una vez finalizado el primer plan, el ayuntamiento pone en marcha el II Plan de Mejora Continua (2000-2005), que tiene como objetivo la implantación de un sistema de gestión de la calidad total, adoptando el Modelo Europeo para la Excelencia en la Gestión, de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (E.F.Q.M.)⁶². Este segundo plan establece, como una de sus líneas de acción, la planificación estratégica de la ciudad y su desarrollo en planes de actuación municipal.

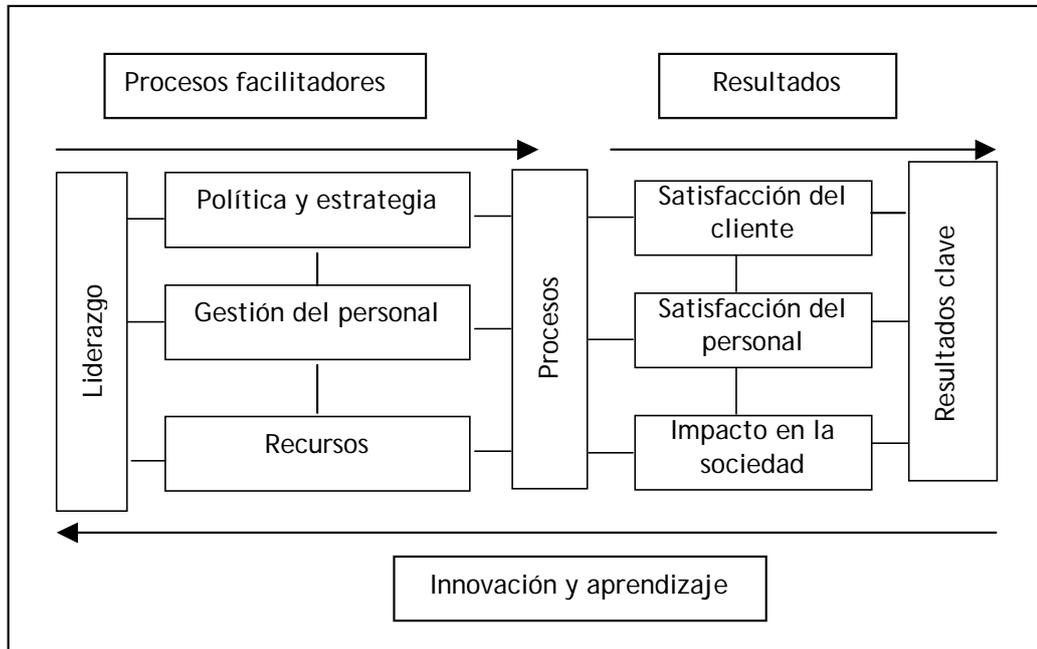
El modelo E.F.Q.M. es una herramienta para la gestión de la calidad y se utiliza para definir un plan global de mejora a partir de una evaluación sistemática de la gestión y de los resultados de una organización, que se compara con un modelo de excelencia empresarial.

⁶² La European Foundation for Quality Management es una organización fundada en 1988 por catorce compañías europeas, líderes en sus respectivos sectores, y que actualmente está compuesta por más de ochocientas empresas y organizaciones de todos los sectores y tamaños. La E.F.Q.M. tiene como objetivo mejorar la competitividad de las empresas europeas en los mercados mundiales y una de las acciones más importantes que ha impulsado ha sido la creación del Premio Europeo a la Calidad, que cuenta con cuatro modalidades: el Premio Europeo a la Calidad a la compañía que sea el máximo exponente de la Gestión de la Calidad Total en Europa Occidental, los Galardones Europeos a la Calidad, el Premio Europeo a la Calidad para Organismos Públicos y el Premio Europeo a la Calidad para Pequeñas y Medianas empresas (Membrado, 1999).

Esta evaluación permite identificar los puntos fuertes y áreas de mejora, a partir de los cuales se establecen los proyectos que debe afrontar la organización para ser más competitiva. El modelo se basa en la premisa de que la satisfacción del cliente y de los empleados, así como un impacto positivo en la sociedad, se consiguen mediante el liderazgo en política y estrategia, la adecuada gestión del personal, el uso eficiente de los recursos y la correcta definición de los procesos, lo que conduce finalmente a la excelencia de los resultados empresariales (Membrado, 1999)⁶³.

63 El criterio 1 está referido al Liderazgo y analiza el modo en que la acción del equipo directivo sirve de motor para la implantación de la Gestión de Calidad Total. Este criterio evalúa cómo la dirección demuestra su compromiso con la calidad, tanto en sus relaciones con el resto de empleados como en sus relaciones con los clientes y proveedores. También describe cómo la dirección apoya la mejora, proporcionando los recursos y ayuda necesarios, incluido el reconocimiento del esfuerzo y logros de los individuos y equipos. En su aplicación a organizaciones públicas, hay que tener en cuenta que el Modelo E.F.Q.M. no pretende evaluar la calidad de las medidas políticas tomadas, sino el nivel de excelencia de la gestión que se lleva a cabo dentro de la organización. El criterio 2, Política y estrategia, trata de evaluar tres cuestiones: a) cómo la organización formula su política y estrategia, basándola en información relevante e incorporando en ella los principios de Gestión de la Calidad Total; b) cómo dicha política y estrategia se comunica a toda la organización y se implanta a través de los correspondientes planes y acciones; y c) cómo la política y estrategia se actualiza y mejora periódicamente. En el criterio 3, Gestión del personal, se detalla cuáles son los planes que la organización desarrolla para lograr una mejor gestión de sus recursos de personal, como uno de los procesos necesarios para el logro de resultados de la organización. El criterio 4, Recursos, evalúa cómo gestiona la organización sus recursos más importantes, con excepción de los recursos humanos. Así, se profundiza en la gestión de los recursos financieros, los recursos de información, los proveedores y materiales, los bienes inmuebles y otros activos fijos y la tecnología y la propiedad intelectual. El criterio 5, Procesos, valora cómo la organización identifica sus procesos críticos, cómo los gestiona estableciendo un propietario de los mismos y definiendo sus medidas de rendimiento, cómo revisa los resultados de los procesos al nivel adecuado de dirección, estableciendo objetivos para las diferentes mediciones, y cómo mejora sus procesos empleando los conocimientos de sus empleados y las técnicas más avanzadas. El criterio 6, que hace referencia a los resultados obtenidos por la organización en la Satisfacción del cliente, presenta las mediciones directas de la satisfacción de los clientes, obtenidas a través de encuestas o contactos directos, y también las mediciones internas de la organización relativas a la satisfacción de los clientes. El criterio 7 muestra las mediciones directas de la Satisfacción del personal, obtenidas, sobre todo, a través de encuestas de opinión a empleados, y las mediciones internas de la organización que afectan a la satisfacción de los empleados. El criterio 8, Impacto en la sociedad, analiza cuáles son los resultados de la organización a la hora de satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad, tanto desde el punto de vista del impacto en la economía como del impacto en la salud, la seguridad y el medioambiente entre otros. El criterio 9, Resultados clave, evalúa los resultados de la organización en dos aspectos que no han sido recogidos en los criterios anteriores: a) los resultados de carácter económico, fundamentalmente la cuenta de resultados, el balance y los principales ratios financieros; y b) los resultados de la organización relativos a los procesos clave y a la gestión de recursos (Membrado, 1999).

Cuadro 28. Modelo Europeo para la Excelencia en la Gestión (EFQM)



Fuente: Membrado, 1999.

El modelo E.F.Q.M. define, como puede observarse en el cuadro anterior, nueve elementos o criterios de evaluación que se agrupan en dos categorías. La primera de ellas, definida como Procesos facilitadores, está referida a las estrategias que pone en marcha la organización para conseguir sus resultados e incluye los criterios de Liderazgo, Política y Estrategia, Gestión del personal, Recursos y Procesos. La segunda categoría, denominada Resultados, muestra los logros de la organización y comprende los criterios de Satisfacción del cliente, Satisfacción del personal, Impacto en la sociedad y Resultados clave (Membrado, 1999).

El Plan Estratégico de Catarroja se pone en marcha como consecuencia de la implantación del modelo E.F.Q.M. y, en especial, para dar respuesta al criterio de Política y Estrategia que, entre otros aspectos, evalúa cómo la organización define sus líneas de actuación a partir de información sobre las necesidades y expectativas de sus clientes.

Fijate que es en esta localidad, que funciona con el plan estratégico, con proceso de cambio, con orientación al ciudadano, a la eficiencia, donde también se incorpora un ingrediente muy importante de participación del ciudadano, pero en el sentido de lo que yo llamo criterio 2a del modelo europeo, que es qué hace la organización para conocer los intereses y necesidades de sus, en este caso, usuarios (PEC2).

Además de la adopción del modelo E.F.Q.M., la necesidad de elaborar un nuevo Plan General de Ordenación Urbana constituye otra circunstancia que favorece la puesta en marcha del proceso de planificación estratégica.

El plan estratégico surge en el momento que la organización está preparada, pero también en el momento en que el Plan General de Ordenación Urbana está agotado. Hay que iniciar un nuevo proceso de planificación, hay que hacer un nuevo plan general de ordenación urbana en el que se va a decidir el futuro de lo que va a ser la ciudad en los próximos diez, quince años y para eso lo que tenía sentido es que partiéramos de las expectativas y necesidades de los ciudadanos. (PEC1)

La administración local se encuentra en un momento en el que debe definir el modelo de desarrollo de la ciudad y, para ello, se consideraba necesario que los distintos grupos políticos pudieran disponer de información sobre las demandas de los ciudadanos.

Estamos en un momento de encrucijada, se ha terminado el plan general de ordenación urbana, es un momento que ya se tiene un horizonte lejano pero están ahí las elecciones, los políticos quieren saber por dónde tirar... Entonces, se trataba de recoger las iniciativas, las inquietudes, las perspectivas, las opiniones de nuestros ciudadanos y que eso, digamos, dar esa información a los grupos políticos. Y que los grupos políticos, por asumir esos retos o por no asumir esos retos, elaborasen sus estrategias, sus programas. (PEC1)

Con la realización del Plan Estratégico se pretendía, además, incorporar la opinión de los ciudadanos a un proyecto de desarrollo futuro de la ciudad, de manera que el *respaldo de una consulta ciudadana* dotara a ese proyecto de una mayor legitimidad.

Yo creo que el principal valor de todo lo que se buscaba era incorporar la opinión de los ciudadanos, ya no tanto en la consulta electoral que se realiza cada cuatro años y que, supuestamente, se vota a programas y a líneas de trabajo, sino además un poco en lo que era el intento de hacer un plan estratégico que marcara unas líneas de trabajo y objetivos para los próximos diez años y que llevara un respaldo de una consulta ciudadana. (PEC2)

Encontramos aquí un concepto de legitimidad basado en la capacidad de la administración para dar respuesta a las demandas ciudadanas, que ha sustituido a la definición de la legitimidad como cumplimiento de procedimientos apegados a la legalidad.

7.2. LA LÓGICA NORMATIVA: LOS VALORES DE LA PARTICIPACIÓN

El Plan Estratégico se desarrolla, como ya se ha señalado, en el marco de los planes de mejora continua que el ayuntamiento pone en marcha para modernizar la administración y, por tanto, participa de los valores que inspiran estos planes. La propuesta modernizadora del Ayuntamiento de Catarroja plantea, básicamente, dos objetivos: mejorar la calidad de los servicios municipales y acercar la administración al ciudadano.

Durante los últimos años, muchos ayuntamientos han empezado a llevar adelante procesos de reforma de la administración municipal. Si durante la década de los ochenta las corporaciones locales centraron su atención en tratar de resolver las demandas más urgentes de los ciudadanos, en los noventa la preocupación se ha desplazado a la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos. En esta línea, surgen diversas propuestas que hacen de la gestión de la calidad un elemento destacado de la agenda municipal. Actualmente, las administraciones locales desarrollan su labor "en un entorno en el cual se habla de la calidad y se presiona positivamente en este sentido. Las propias ofertas de las empresas consultoras, los programas formativos, los objetivos de los programas públicos subvencionados, los medios de comunicación especializados, los publicistas y divulgadores de nuevas formas de gestión, son, entre otros, factores que hacen de la calidad total una referencia obligada" (López Camps, 1998:3).

La denominación *Gestión de Calidad Total* fue propuesta por primera vez por Feigenbaum (1986)⁶⁴ y es definida como un sistema capaz de integrar el esfuerzo de mejora de la calidad de los distintos miembros de una organización, para proporcionar productos y servicios que satisfacen las expectativas de los clientes (Muñoz Machado, 1999).

Las propuestas para mejorar la calidad en la gestión de los servicios públicos son muy heterogéneas; sin embargo, según López Camps (1998:16-17), es posible destacar ocho elementos comunes a todas ellas:

64 Feigenbaum, A.V. (1986), Control de la calidad total, México, Editorial CECSA.

- La voluntad de satisfacer a los ciudadanos, que son identificados como usuarios o clientes de la organización;
- El compromiso con un nuevo liderazgo directivo orientado a prestar servicios de calidad;
- La mayor preocupación por la motivación de los empleados públicos y por su participación en la toma de decisiones;
- El énfasis en el modo en que se prestan los servicios y en cómo se mide su calidad;
- La simplificación de los procedimientos de trabajo;
- La adopción de una visión estratégica, orientada a mejorar la calidad de los servicios;
- La creación de climas laborales y de organización del trabajo más motivadora para los empleados públicos;
- La adopción de sistemas de trabajo más flexibles.

El desarrollo de una administración más próxima al ciudadano constituye otra de las tendencias clave de la reforma administrativa. Estaríamos ante lo que, en los países miembros de la OCDE, se ha dado en llamar una *administración receptiva al público*, entendida como aquella que es comprensible y accesible para los ciudadanos, responde a sus necesidades y fomenta su participación activa. La administración receptiva es una organización orientada al ciudadano, pero a un ciudadano que es definido como cliente. Se trata, en definitiva, de “abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público” (OCDE, 1991:19).

En esta misma línea, el modelo de actor que subyace al plan estratégico es la concepción del ciudadano como cliente-usuario, que constituye uno de los pilares básicos de las reformas que apuestan por una orientación empresarial o gerencial en la gestión pública.

[El criterio 2a del modelo EFQM] le dice a la organización que quiere utilizar ese modelo de calidad qué haces para conocer las necesidades, actuales y futuras, y los intereses de tus clientes, en este caso tus ciudadanos, y no solamente tus clientes externos, que seríamos los ciudadanos, sino tus clientes internos, que serían los trabajadores, ¿vale?. Lo que pasa es que el foro ciudadano está dando respuesta al cliente externo. (PEC2)

A la definición del ciudadano como cliente le corresponde un modelo de administración pública como prestadora de servicios, lo que supone una representación de las relaciones entre Estado y ciudadanos que asimila éstas a las interacciones propias del mercado.

El ayuntamiento nos cobra unos impuestos directamente, otros indirectamente, porque ya nos lo cobran por la declaración de la renta, el ayuntamiento nos presta un servicio... y, por lo tanto, hay una relación de cliente. Para entendernos, yo pago unos servicios (...) y lo que obtengo es una serie de servicios de cultura, de la enseñanza, de sanidad, de calidad de vida, de parques y jardines, de políticas hacia los jóvenes, hacia la infancia... Por lo tanto sí que hay una relación de cliente-proveedor. (PEC2)

Concebir la administración pública como una organización proveedora de bienes y servicios supone un cambio respecto al modelo burocrático de gestión, en el que la administración tiene por objeto garantizar un conjunto de derechos y considera a los ciudadanos como administrados (Del Pino, 2003). En el nuevo modelo, el ciudadano deja de ser un súbdito, al que *le están dando algo haciéndole un favor* y pasa a ser un cliente a cuyas necesidades hay que dar respuesta.

Una de las primeras cosas que, a lo mejor, el funcionario del ayuntamiento tiene que tener claro es que está prestando un servicio al ciudadano. Muchas veces eso no es así, porque el ciudadano tiene la sensación de que le están haciendo el favor o le están dando algo haciéndole un favor... Que precisamente este despliegue, que no se está haciendo solamente en el ayuntamiento de Catarroja, es lo que todos los ayuntamientos y yo creo que todo el conjunto de la administración está haciendo, pues para un poco... bueno orientarnos más hacia las necesidades de nuestros usuarios, clientes, ciudadanos, ¿vale?... y un poco pues parece que una cosa importante es también saber cuáles son sus necesidades e intereses. (PEC2)

Este modelo de relaciones entre administración y ciudadanía implica una visión reduccionista de las dos partes de la ecuación. Por un lado, como señala Cunill (1999), la administración no sólo produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos (interés público, redistribución, equidad...) y de unos planteamientos político-ideológicos específicos. La administración pública no es, como ya se planteó, una estructura neutra, sino que se configura como un espacio en el que surgen y se resuelven conflictos, interactúan intereses contrapuestos, se elige entre valores en competencia y, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político (Brugué, 1996:45).

Por otro lado, los ciudadanos no son sólo clientes de la administración, sino que se relacionan con ella de formas diversas: como beneficiarios de prestaciones públicas, consumidores, productores de bienes y servicios, usuarios, compradores, contribuyentes, regulados, etc. (OCDE, 1997). En definitiva, siguiendo a Mintzberg (1996), es importante destacar que la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que la reducción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trascienden al consumo (Fleury, 2003)⁶⁵.

En el Plan Estratégico de Catarroja, los ciudadanos participan como clientes a los que se consulta, ya que de lo que se trata es de *incrementar la presencia de las necesidades e intereses de los ciudadanos en el desarrollo estratégico* (PEC2). La participación es entendida aquí como una mera cuestión de interés, sin tener en cuenta los condicionantes que influyen en el acceso desigual a los espacios participativos.

Ahí tiene que estar quien le interesa, es una oportunidad, es una oportunidad para la ciudadanía que tú planteas (PEC1)

Al igual que otros mecanismos que no tienen como objetivo la representatividad, en el Plan Estratégico la selección de los participantes es, en realidad, una autoselección.

⁶⁵ MINTZBERG, H. "Managing Government, Governing Management". Harvard Business Review, 1996, mayo-junio, p.75-83.

De esta manera, se favorece la participación de una red abierta de actores interesados en participar, bien por su implicación directa en los temas a tratar, bien por tener un interés genérico. Este tipo de participación está sujeto, sin embargo, a diversos sesgos ya que, en general, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en participar. Además, no es posible determinar si aquellos ciudadanos que no participan lo hacen por una falta de interés o por no disponer de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso, se podría estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquéllos que no están interesados en manifestarla (Font, 2001:220).

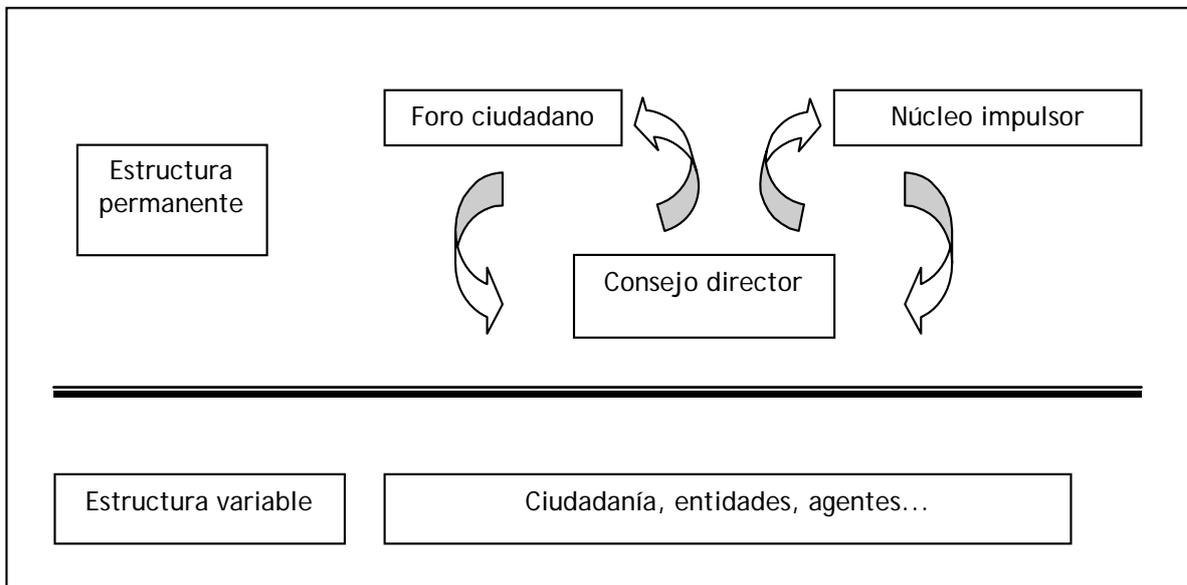
Este último sesgo es especialmente relevante en una sociedad como la nuestra, que se gobierna en función de las demandas que se expresan y en la que, por la propia dinámica de corporatización, se han generado importantes desigualdades entre grupos organizados y no organizados, con lo que una gran parte de la población no tiene voz para expresarse y queda al margen de los acuerdos sobre cuestiones que les afectan (Arbós y Giner, 1990).

7.3. LA LÓGICA REGULADORA: EL DISEÑO ORGANIZATIVO

La realización del Plan Estratégico se adjudica, mediante concurso público, a la empresa GFE Associats-SOCINTEC, que desarrolla el Plan con una metodología que contempla cuatro fases.

La primera de ellas está dedicada a organizar el proceso de planificación estratégica, identificar los temas de trabajo y crear las estructuras organizativas del plan. En relación con este último aspecto, se establecen tres órganos de gestión, que constituyen la estructura permanente del Plan: el Núcleo Impulso, el Consejo Director y el Foro ciudadano.

Cuadro 29. Organización del Plan Estratégico de Catarroja



Fuente: Pla Estratègic Catarroja 2010. Qualitat i futur (2003).

El Núcleo Impulsor, encargado de poner en marcha el Plan, estuvo formado por el equipo de Dirección colegiada del Ayuntamiento de Catarroja y los miembros del equipo técnico encargados de desarrollar la planificación estratégica.

El Consejo Director estuvo integrado por diecinueve representantes de diversas instituciones públicas y asociaciones municipales. En concreto, por parte de la administración, fueron miembros de este consejo el Alcalde de Catarroja, el Concejal de obras municipales y mantenimiento de edificios públicos, el Director General de Administración territorial de la Consejería de Justicia y Administración pública y el Jefe de Servicio de Información y divulgación territorial de la Consejería de Obras públicas, urbanismo y transporte.

Respecto a las organizaciones ciudadanas, participaron en el consejo el Presidente del Foro Ciudadano de Catarroja, el Vicerrector de Universidad Politécnica Abierta, de la Universidad Politécnica de Valencia, miembros de asociaciones del municipio (deportivas, educativas, culturales, cívicas, sociales, festivas y juveniles) y representantes de diferentes sectores económicos (agricultores, comerciantes, industriales y entidades financieras). Las funciones del Consejo Director consistieron en validar el diagnóstico y los objetivos, orientar el proceso, identificar nuevos agentes que incorporar al Plan y aportar e impulsar las acciones y proyectos estratégicos.

En las reuniones [del Consejo Director], en las que participábamos con los técnicos de Socintec, allí es donde nos liberábamos un poco de la responsabilidad y donde, de alguna manera, opinábamos más, incorporábamos más contenido, pero sobre todo las sesiones de trabajo y en los plenos, bueno, nuestra principal obsesión, el rol que nos atribuimos y la principal actividad que desarrollamos fue la de generar estrategias de salida, estrategias de participación, estrategias para que todo el mundo participara (PEC2)

Por último, el Foro Ciudadano, estaba formado por ciudadanos que participaban a título individual y fue el encargado de legitimar el contenido y el avance realizado en cada una de las fases.

Las sesiones que había del Foro, lo que se hacía era informar sobre el siguiente paso a dar o aprobar el paso que ya se había dado y que había concluido. Y luego ya el foro se organizaba, en diferentes sesiones. Se hicieron sesiones de trabajo sobre territorio, calidad de vida y economía, se hicieron tres sesiones de trabajo y luego se hacían grupos de discusión, grupos para la aprobación de proyectos y eso ya se organizaba en grupos pequeños por áreas de interés (PEC1)

En la segunda fase del Plan Estratégico se realizó el diagnóstico estratégico del municipio, que se estructuró en torno a tres ámbitos de trabajo: el territorio, la economía y las personas.

La tercera fase consistió en la definición de escenarios y la selección de una alternativa de desarrollo, en la que, a partir del diagnóstico estratégico, se definió un Modelo de Ciudad, con el establecimiento de cinco líneas estratégicas para el desarrollo futuro del municipio: calidad, cultura, convivencia, sostenibilidad y desarrollo.

Finalmente, durante la última fase se elaboró el Plan de Acción y el diseño de indicadores que permitieran realizar un seguimiento de la puesta en marcha del Plan Estratégico.

7.4. LOS ACTORES

El Plan Estratégico constituye un instrumento de coordinación entre los diferentes actores públicos y privados del municipio, dirigido proyectar el desarrollo futuro de la ciudad y, por ello, en él se dan cita representantes de la administración pública y de la ciudadanía.

A. Representantes de la Administración

El Ayuntamiento de Catarroja participa en el Plan por medio del Alcalde y del Concejal de Obras municipales y Mantenimiento de edificios públicos, como miembros de los dos partidos políticos que gobernaban en coalición la corporación municipal.

Junto a ellos, también forman parte del Consejo Director del Plan Estratégico representantes de las Consejerías de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y de Justicia y Administración Pública. Además de esta representación política, la administración local interviene en el Plan por medio de los técnicos del Área de Desarrollo local y Calidad, que son los encargados de dirigir el proceso de planificación estratégica.

B. Representantes de la ciudadanía

En el Plan Estratégico de Catarroja participan tanto representantes de las asociaciones del municipio como ciudadanos no organizados, aunque su participación no se produce en igualdad de condiciones.

Los miembros de las organizaciones sociales forman parte del Consejo Director, ya que se pretendía que éste fuera *representativo del tejido de la ciudad y de los intereses de la ciudad* y, para ello, las asociaciones parecían ser un actor privilegiado por su carácter activo y por su implicación en la vida municipal. El Ayuntamiento convocó a los presidentes de distintas entidades ciudadanas, teniendo en cuenta que estuvieran representados todos los sectores sociales que se consideraba importante integrar en la planificación estratégica.

Ese consejo director queríamos que fuese algo representativo de todo lo que era el tejido de la ciudad y los intereses de la ciudad. ¿Cómo hicimos eso?, ¿quiénes son las personas más activas, más implicadas con el tema de la ciudad? La gente que pertenece a asociaciones. Entonces, lo que hicimos fue recoger todo el censo de nuestras asociaciones, las agrupamos por tipología, (...) citamos a todos los presidentes y presidentas de asociaciones, se les reunió, se les dijo que aquí podía entrar quien quisiera de sus asociaciones, se les explicó lo que era el plan estratégico, cómo se iba a operativizar, el tema del foro para que ellos dieran transmisión y se eligió a una persona que iba a representar a esas asociaciones dentro del consejo director (PEC1)

Esta representación no implicaba, necesariamente, procesos de información y discusión dentro de las asociaciones.

[Los representantes de asociaciones] no tenían una representación que luego, por ejemplo, el de deportes se reúne con todos los presidentes de asociaciones deportivas y les transmite. En ese sentido no funcionaba así, sino que digamos que era una persona que representaba el sentir, de alguna manera era como, digamos, una muestra. Pero participaban individualmente, no tenían después lo que significa una representación (PEC1).

Como señalan diversos autores, este modelo de participación basado en organizaciones ciudadanas presenta limitaciones importantes derivadas del presupuesto de la representatividad. Una de ellas apunta a que los miembros de los espacios participativos no siempre pueden ser considerados como representativos de las propias entidades de las que forman parte. Como destaca Font, existen dudas sobre la capacidad de los participantes en estos espacios para representar a sus propias entidades, "en parte, este problema de representatividad puede deberse a una falta de interés de las entidades en las actividades de estos órganos, pero sobre todo, es consecuencia de la insuficiente democracia interna de las mismas asociaciones. Así pues, es habitual encontrarnos con asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar" (2001:221).

Los ciudadanos particulares se incorporan al Plan a través del Foro ciudadano, que constituye el órgano encargado de legitimar el contenido y el avance realizado en cada una de las fases del proceso. Los ciudadanos fueron convocados mediante una carta del alcalde, en la que se les informaba de la puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica y se les invitaba a participar en él.

El señor alcalde mandó una carta a las siete mil y pico familias que había en el municipio diciendo “se va a hacer esto, esto consiste en esto y os animamos a participar, la manera de participar va a ser a través del foro ciudadano”. (...) Lo que se intentaba era explicar y comunicar, que eso es un tema muy complicado, pero se intentaba explicar, comunicar, enviar información a todo el mundo y que nadie se quedara fuera (PEC1).

La respuesta de los ciudadanos a la convocatoria del Plan es valorada de manera muy positiva por los informantes, ya que el Foro Ciudadano llegó a contar con cerca de doscientas sesenta personas inscritas, de las que aproximadamente ciento ochenta participaron en todas las fases del Plan.

La respuesta ciudadana con respecto al foro ciudadano fue bastante buena, porque acudieron doscientas sesenta personas más o menos. Esas doscientas sesenta personas, si comparamos con otros planes estratégicos como por ejemplo el de Espulgues de Llobregat o con el de Tarrasa, que es un municipio que es un referente, entonces, normalmente en esos municipios que son mucho mayores que nosotros, el foro ciudadano ha sido de unas cien personas, en nuestro caso siendo un municipio más pequeño fueron doscientas sesenta... Que luego se descolgaron y, al final, operativas nos quedaron unas ciento ochenta o una cosa así porque, claro, hay gente que no estaba interesada en todos los grupos de trabajo (PEC1).

No existen datos sobre las características sociodemográficas de los ciudadanos que participaron en el Foro, lo que impide valorar si éstos constituyeron o no una muestra representativa de la población. La ausencia de datos obedece, según uno de los informantes, a que la representatividad no es un objetivo de la metodología utilizada en el Plan Estratégico.

No hemos hecho el paso de ver si es una muestra o no es una muestra representativa de la población, no tiene sentido en esta metodología (...). No es el objetivo, no, es que no es el objetivo. Es un tema de responsabilidad de ejercicio de un derecho ciudadano, entonces, ahí tiene que estar quien le interesa, es una oportunidad, es una oportunidad para la ciudadanía que tú planteas (PEC1).

Sin embargo, pese a no ser un objetivo de la planificación estratégica, la representatividad sí que parece ser un elemento importante ya que, en previsión de las críticas de los partidos de la oposición, se decide realizar una encuesta que integrara *toda la opinión del resto de la ciudadanía*.

Uno de los talones de Aquiles de los planes estratégicos es que siempre, invariablemente, la oposición echa en cara que no es representativo de la población, aunque sea un proceso abierto, aunque se invite a todo el mundo, a que participe quien quiera, siempre te dicen "es que claro, es que no es representativo". (...) Entonces, como ya era una cosa previsible, lo que sí que hicimos fue apoyar el diagnóstico estratégico con una encuesta sobre calidad de vida y servicios que se hizo a una muestra representativa de la población, con lo cual nos aseguramos que, aparte de las personas del foro, aparte de las personas del consejo director, se integrara toda la opinión del resto de la ciudadanía porque has hecho una encuesta para eso, que luego no se iban tanto las cosas, entonces, en ese sentido cuando decían "es que....", perdone, pero es que no es sólo la gente que quiere participar, es que aparte lo hemos cotejado con una encuesta a toda la población (PEC1).

Los únicos datos sobre las características de los ciudadanos que participaron en el foro tienen un carácter intuitivo y parecen apuntar a que la mayoría de ellos eran miembros de asociaciones del municipio.

Yo creo que había mucha gente ya militante en algo, es decir, personas que están participando en organizaciones culturales, de la música, de las fallas, de la sociedad de cazadores y, obviamente... pues también militantes en asociaciones de amas de casa, obviamente políticas... Y, bueno, obviamente había un perfil yo creo... No me atrevo a hablar de porcentajes, pero pondría la mano en el fuego de que una gran mayoría éramos personas que ya tenemos compromisos de este tipo (PEC2).

De ser cierto, estaríamos ante uno de los sesgos que Font (2001) señala para los instrumentos que no buscan la representatividad de los participantes y es que, a pesar de que en teoría estos mecanismos favorecen la participación de base personal, en la práctica acaban incorporándose a ellos, de forma mayoritaria, ciudadanos organizados. Esto hace que se refuerce la representación de carácter funcional, que consolida el poder de los sectores que ya tienen voz y refuerza las asimetrías en la representación (Cunill, 1999).

Los únicos actores excluidos del Plan Estratégico fueron los partidos políticos que, en aquel momento, estaban en la oposición. Éstos no fueron convocados como organización social, aunque algunos de sus miembros participaron a título individual en el Foro ciudadano. El Consejo Director, concebido como estructura de representación de los diferentes sectores institucionales, sociales y económicos del municipio, parecería el espacio adecuado para integrar a todos los partidos políticos. Sin embargo, la ausencia de los grupos de la oposición se justifica por la definición del Consejo como un órgano apolítico, aunque sí estuvieran representados los dos partidos que gobernaban el ayuntamiento.

Es que no era ahí donde debían estar, es que el Consejo Director era... era apolítico. Estaba presidido por el alcalde. El alcalde, digamos, como presidente de alguna manera, porque es el consejo de ejecutivo, pero aquí es, digamos, a nivel institucional, que el alcalde en ese sentido dejaba... dejaba actuar. Su figura era institucional únicamente. El consejo no... no era un sitio donde estuvieran incluidos los grupos políticos (PEC1)

La exclusión de los partidos de la oposición supone una ruptura del consenso que había existido entre todos los grupos políticos en torno a la puesta en marcha de los planes de mejora continua pero, además, se produce en un momento de fuerte conflicto político entre el equipo de gobierno y la oposición.

La desvinculación del resto del foro no es sólo porque ahí, en ese momento, se rompe una política de unanimidad, que yo creo que se rompe, sino que ahí ya estaban pasando cosas en lo que eran los plenos y las relaciones entre ellos muy bruscas, o sea, que la última parte del foro los plenos eran... por lo menos lo que sale en la prensa y lo poco que yo sé, eran muy fuertes, muy de enfrentamiento... ya había un frente común que facilitó después la alianza ésta (PEC2)

Un elemento que pudo agravar este conflicto existente en el ayuntamiento fue la proximidad temporal entre la realización del Plan Estratégico y la convocatoria de elecciones municipales.

La parte final de lo que fue estrictamente el plan estratégico, con la combinación del foro ciudadano, pues a pesar de que lo hicimos escrupulosamente para acabar lejos de lo que era la siguiente convocatoria electoral, pues bueno... Al final se nos acercó, yo creo que demasiado, a la cita electoral de marzo del 2003 y un poco pues, bueno, quedó mediatizado un poco por la lógica de confrontación electoral. (...) Nos pilló muy encima la confrontación electoral y el conflicto interno que tenían en el municipio los partidos políticos y eso pues contaminó un poco el trabajo (PEC2).

Las críticas de los partidos políticos de la oposición al Plan Estratégico se centraron en dos aspectos. De un lado, su *marginación* del proceso, cuando el resto de organizaciones sociales del municipio habían sido llamadas a participar.

A la oposición no se nos dio vidilla. Primero tienes que darle participación a la oposición política para que diga lo que quiera y estar en todo el ajo y aquí se apartó a la oposición... entonces, tienes ya la crítica. Claro, ¿que nos dicen ellos ahora?, es que no quisieron venir. Oiga, no quisimos venir, no, nosotros participamos a nivel de ciudadanos, el que ha participado. Cada uno ha participado en su posición, pero si usted a nuestros representantes los margina... no vamos a ir con flores a Mateo, no vamos a ir contentos a una reunión que sabemos que a nosotros nos han marginado (PEC3).

De otro, la incorporación a los órganos de dirección del Plan de personas afines a los partidos políticos que estaban en el gobierno, en un intento de instrumentalizar el proceso participativo.

[La participación] estaba como un poco dirigida o esa es la impresión que nos daba. En todas las mesas había un representante de lo que era el consejo directivo que llamaban o algo así. Y claro, esos sí que estaban digitalmente colocados... y afines, muchos en la lista del PP después y cosas de esas (PEC3).

Esta última afirmación contrasta, sin embargo, con la definición que los propios miembros del Consejo Director hacen de sí mismos como ciudadanos apolíticos y con la descripción que uno de los informantes hace de la persona que actuaba como presidente del Foro Ciudadano.

El director del foro ciudadano que era... un hombre bueno, digamos, reconocido por la comunidad (...). Una persona muy conciliadora, muy (se ríe) con unas tendencias de izquierdas, cuando teníamos aquí un gobierno del PP (PEC1)

La exclusión de los partidos políticos de la oposición generó un conflicto que se tradujo en una campaña de críticas al Plan Estratégico y que incluso llegó a los medios de comunicación.

Había descalificaciones, incluso hubo una opción política que sacó un boletín o un panfleto diciendo que el foro ciudadano era un fraude, ¿no?. Lo de fraude era porque era un foro de participación pero que estaba todo decidido ya de antemano y que ahí los únicos que decidían era, pues eso, la coalición que estaba en el gobierno (PEC2).

La crítica de los partidos políticos excluidos del Plan Estratégico es interpretada por algunos informantes como algo propio del juego político; partiendo de la afirmación de que la puesta en marcha de instrumentos de participación favorece a los políticos que los lideran, se considera normal que el resto de partidos se opongan.

La oposición, está claro, en un proceso de movilización... Estarían locos (se ríe) si no se pusieran en contra porque, al fin y al cabo, quien gana al final (se ríe) es el que está liderando ese proceso (PEC1)

Más allá de esta interpretación pragmática de las críticas al Plan Estratégico, la mayoría de representantes de asociaciones entrevistados no consideran la exclusión de los partidos de la oposición como un problema. Bien porque entienden que el ayuntamiento ya estaba representado con la participación de los grupos que gobernaban la corporación.

Yo la verdad es que lo único que te puedo decir es que si en ese momento había dos representantes políticos, que eran los que estaban en ese momento en el poder aquí en Catarroja, pues vamos, yo pienso que es suficiente (PEC5)

Bien porque conciben el Consejo Director como un espacio apolítico, exclusivo para los ciudadanos⁶⁶.

Yo uno de los requisitos y una de las cosas que yo pregunté es quién iba a estar y a mí me dijeron que eran ciudadanos del pueblo y representantes de asociaciones apolíticas, entonces, si a mí me dicen que meten un político ahí, entonces, yo qué pinto... para hacerle el culo gordo a los políticos ni a unos ni a otros (PEC6).

Todos los informantes entrevistados valoran positivamente su colaboración en el Plan Estratégico, tanto por la implicación de los participantes como por los resultados obtenidos.

Yo creo que nos creímos, sobre todo las ciento y pico personas que participábamos en todo, nos creímos el modelo, nos creímos el foro ciudadano, le pusimos mucho entusiasmo, mucho cariño, mucho diálogo (PEC2).

Yo creo que la importancia fue detectar los problemas donde estaban, las necesidades de mejora donde estaban y concienciar tanto al equipo de gobierno que estaba ahí como a los vecinos (PEC4).

Existe, sin embargo, un cierto descontento por la actual paralización del plan debida al cambio de gobierno en la corporación municipal.

A mí lo que más me duele, me duele entre comillas, es que has colaborado en un plan, que hemos estado allí un año y pico colaborando y cuando ya estaba todo atado y bien atado, como se suele decir, cambia el gobierno y todo el trabajo de un año... ¿para qué ha servido? (PEC7).

La paralización de los procesos participativos cuando se producen cambios en el gobierno municipal es una cuestión que destacan diversos estudios y que implica el riesgo de desmotivar a los ciudadanos que han participado, ya que en cierta medida se sienten utilizados.

⁶⁶ La definición del Consejo Director como un órgano apolítico es un tema relevante, porque muestra las estrategias de los actores ciudadanos para distinguirse de los políticos. Analizaremos esta cuestión al final del capítulo, para no interrumpir el relato.

7.5. LOS ÁMBITOS Y NIVELES DE LA ACCIÓN PARTICIPATIVA

La realización del Plan Estratégico es dirigida desde el Área de Desarrollo local y Calidad del Ayuntamiento de Catarroja, que convoca un concurso público para contratar los servicios de apoyo técnico. Uno de los requisitos que debía cumplir la empresa contratada era incluir, dentro de la metodología de planificación estratégica, la realización de un foro ciudadano.

El plan estratégico se vio la conveniencia de que fuera acompañado del foro ciudadano y, de suyo, sacan a concurso público el tema de que una empresa especializada en el tema dirigiera el plan estratégico. Se pone como condición en el pliego de condiciones que llevara incorporada en la metodología la realización de un foro ciudadano que fuera acompañando a la parte más técnica (PEC2).

El servicio de apoyo técnico se adjudica a la empresa GFE Associats-SOCINTEC, que contaba con una larga experiencia en la planificación estratégica.

Era una empresa que había realizado ya el plan estratégico de Barcelona y había tenido muchos proyectos de plan estratégico de ciudades pequeñas, medianas pequeñas, que también incorporaban la creación de un foro ciudadano, sobre todo en Cataluña y el País Vasco (PEC2).

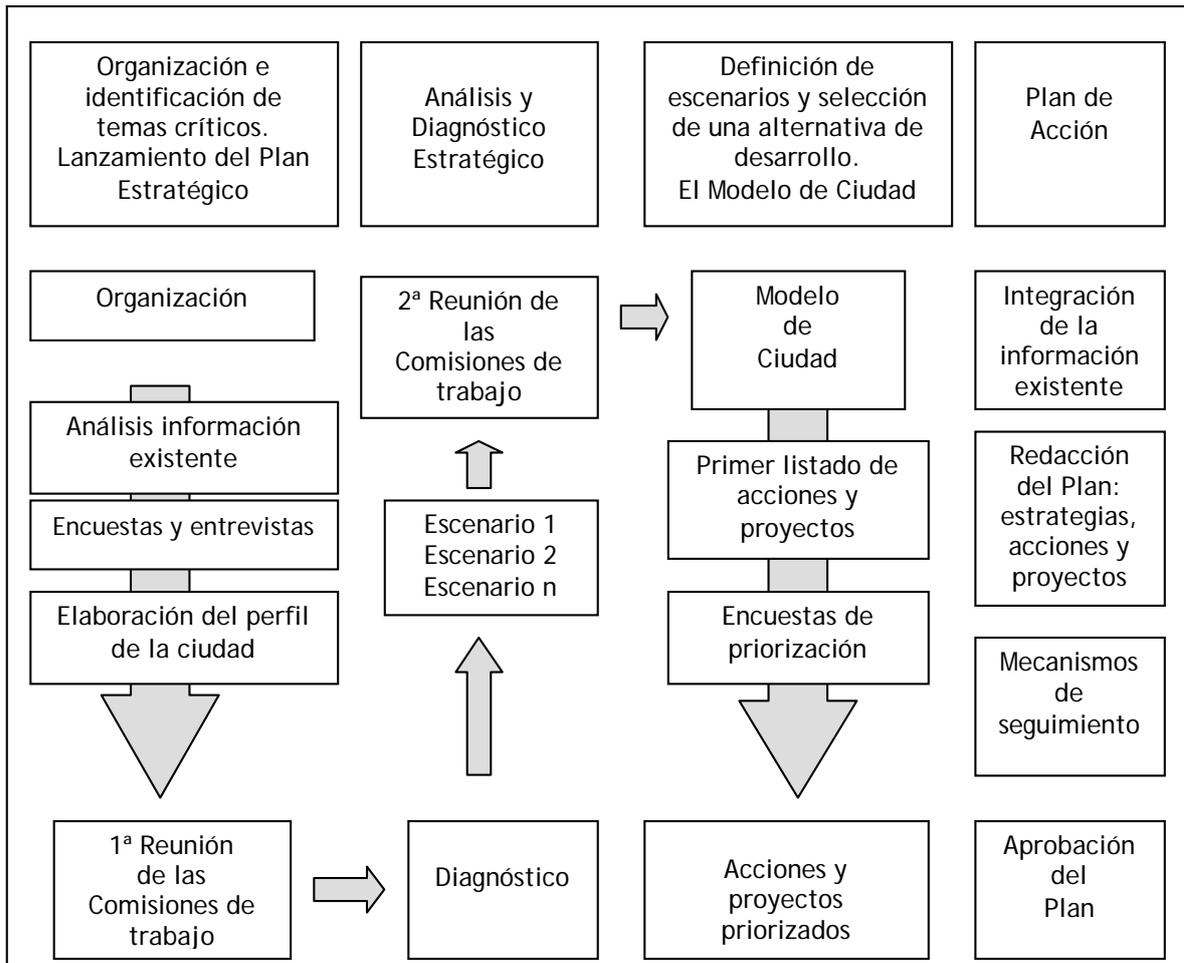
El Plan Estratégico se desarrolla, como podemos observar en el cuadro 15, con una metodología que contemplaba cuatro fases: la organización e identificación de temas críticos, el análisis y diagnóstico estratégico, la definición de escenarios y selección de una alternativa de desarrollo y, por último, el establecimiento de un plan de acción.

A. Organización e identificación de temas críticos.

Durante esta primera fase, que se desarrolla entre septiembre de 2001 y enero de 2002, se establecen las estructuras de gestión del plan (Núcleo impulsor, Consejo director y Foro ciudadano) y se realiza, por parte del equipo consultor, una primera recopilación de información y entrevistas con los técnicos de la administración local.

En noviembre de 2001 tiene lugar la primera jornada del Foro Ciudadano, en la que se presenta la metodología de trabajo y se realiza una encuesta a los ciudadanos asistentes, para obtener información sobre sus percepciones en relación a un conjunto de temas que habían sido definidos como relevantes para el municipio.

Cuadro 30. Fases del Plan Estratégico



Fuente: Pla Estratègic Catarroja 2010. Qualitat i futur (2003).

B. Análisis y Diagnóstico Estratégico

En la segunda fase se recoge información sobre diversos aspectos de la localidad a partir de las fuentes secundarias existentes. Estos datos se complementan con la realización de una encuesta telefónica a una muestra representativa de la población (Encuesta de Opinión sobre Calidad de Vida y Servicios en Catarroja).

Lo que sí que hicimos fue apoyar el diagnóstico estratégico con una encuesta sobre calidad de vida y servicios que se hizo a una muestra representativa de la población, con lo cual nos aseguramos que, aparte de las personas del foro, aparte de las personas del consejo director, se integrara toda la opinión del resto de la ciudadanía porque has hecho una encuesta para eso... (PEC1)

También se realizan durante esta fase diversas entrevistas a informantes clave del municipio, así como jornadas de debate y participación ciudadana.

Se hizo entrevistas a todas las personas que, de alguna manera, eran líderes de opinión, lo que llamamos líderes de opinión, no me gusta mucho el nombre pero bueno... es así. Por ejemplo, se tuvo una entrevista con todos los portavoces de todos los grupos políticos, para que se enteraran y se integraran en el proceso, se hicieron entrevistas con empresarios destacados, con los presidentes de las asociaciones económicas, o sea, que sí que había... que todo... gente con un proyecto cultural más importante... (PEC1)

La información obtenida fue utilizada por el equipo consultor para elaborar el Diagnóstico Estratégico del municipio, que se organizó en torno a tres áreas temáticas: el territorio, la economía y las personas. Tras ser debatido por el Consejo Director, el Diagnóstico Estratégico fue aprobado por el Foro Ciudadano en marzo de 2002.

C. Definición de escenarios y selección de una alternativa de desarrollo.

Una vez aprobado el Diagnóstico Estratégico, se inicia una fase de análisis de las diversas alternativas de desarrollo de la ciudad. Para ello, se realiza una jornada de participación con el fin de discutir sobre los posibles escenarios de futuro del municipio y diseñar el Modelo de Ciudad deseado por los ciudadanos.

Según este Modelo de Ciudad, en el que se incluye una primera definición de las líneas y objetivos estratégicos para el futuro de la localidad, el objetivo central del Plan Estratégico sería “asegurar un crecimiento del municipio compatible con la mejora de su calidad de vida, la promoción de la cultura y la convivencia ciudadana, y un desarrollo económico y urbano controlado y sostenible” (Ayuntamiento de Catarroja, 2003:29).

Tras la definición del Modelo de Ciudad, se abrió un plazo de tiempo para que los ciudadanos pudieran aportar ideas de proyecto a las diferentes líneas estratégicas. Se recogieron cuarenta nuevas ideas que, junto con las planteadas por el Núcleo Impulsor y los miembros del Consejo Director, constituyeron el conjunto de proyectos del Plan de Acción. Este plan se presentó al Foro ciudadano y, en mayo de 2002, se realizó una jornada de participación en la que se pidió a los ciudadanos que valorasen y priorizasen las actuaciones que consideraban más importantes para Catarroja.

D. Plan de Acción

La última fase consistió en la redacción del Plan de Acción, en el que se establecieron un total de cinco líneas estratégicas, trece objetivos y ciento ocho acciones y proyectos. El Núcleo Impulsor realizó una Ficha de Proyecto para que en cada proyecto se detallaran los campos clave a tener en cuenta en un sistema de seguimiento informatizado que debía implantar el Ayuntamiento de Catarroja. Esta fase se completó con el diseño de un sistema de indicadores que permitiera realizar el seguimiento de la puesta en marcha de las acciones y evaluar el cumplimiento de lo establecido en el Plan de Acción.

Para el desarrollo del Plan Estratégico se utilizaron diversas técnicas de trabajo, elegidas en función de los objetivos de cada fase y del número de participantes.

En temas de calidad de vida se utilizó una encuesta discriminativa. Para el tema de escenarios se hizo lo que es la técnica de escenarios, que se daban unas premisas y se forzaba a elegir tres opciones distintas para determinar cuál era el escenario que se quería. En otros grupos que eran más minoritarios se hizo una dinámica de grupo. Cada técnica fue, en su momento, según... Porque, por ejemplo, calidad de vida ha tenía mucha gente, entonces, se hizo a través de una encuesta, donde luego se sacaban los resultados de esa encuesta y se discutían (PEC1).

Los procesos fueron *muy controlados*, tratando de evitar que las dinámicas de trabajo pudieran alargarse de manera excesiva o paralizar los procesos de debate y toma de decisiones.

Los procesos que hicimos de participación eran muy controlados, eran muy pautados. O sea, en ningún momento entramos en procesos de empezamos a hablar aquí todos y no hay manera de concluir ni de terminar. No queríamos que se convirtiera en un plan como en otros sitios, que la gente empieza en las dinámicas de foro, la gente empieza a hablar, es muy difícil concluir... Yo pienso que a veces los procesos de participación no se saben llevar muy bien, hay que ser muy claros, hay que llevar muy claros los objetivos, las pautas, que todo el mundo sepa las reglas del juego y que cuando llega el momento que no hay posibilidad de acuerdo y es evidente que no la hay, se recogen las dos posturas porque para eso luego seguimos el análisis, no hay ningún problema (PEC1)

La realización del Plan Estratégico finalizó en octubre de 2002 y en las elecciones de 2003 se produjo un cambio de gobierno en el ayuntamiento. El PP y la API fueron sustituidos por una coalición formada por el PSOE, UV, BLOC-EU y ENTESA⁶⁷.

67 API: Agrupación Progresista Independiente de Electores de Catarroja; BLOC-EU: Bloc Nacionalista Valencià-Esquerra Unida; UV: Unión Valenciana; ENTESA: organización integrada por Esquerra Unida, Els Verds y Esquerra Valenciana.

El desarrollo del Plan ha quedado paralizado y las estructuras organizativas creadas para la planificación estratégica no han vuelto a ser convocadas por la corporación municipal.

No se ha podido volver a reunir al consejo director, porque no sabemos qué va a pasar, no sabemos si va a ser un plan estratégico o vamos a continuar con proyectos del plan pero ya va a perder esa entidad de plan estratégico (PEC1).

Pese a ello, algunos informantes afirman que las propuestas recogidas en el Plan se van a llevar adelante, porque consideran que los resultados de la planificación constituyen una *buena herramienta* para el gobierno de la ciudad, al margen de cuál sea la opción política que ocupe la alcaldía.

En Catarroja ahora ha habido un cambio de gobierno y el equipo que hay ahora no ha cogido y ha desechado el plan, así de entrada, como ocurre en muchos sitios, sino que se está razonando y hay muchos proyectos del plan que van a salir adelante [...]. Es una buena herramienta y, realmente, lo que hay ahí es válido, entonces, que sea un plan que esté vivo y que ha pasado un cambio de gobierno y no se ha dicho "es que no sirve para nada", sino que cada vez se vaya a él... Eso es porque es una herramienta realmente útil (PEC1)

El análisis de los ámbitos y niveles muestra que tanto los procesos participativos como los asuntos considerados relevantes para abordar en el Plan estratégico son establecidos a nivel técnico. Los ciudadanos no participan en su definición puesto que, cuando se realiza la primera jornada del Foro Ciudadano, la metodología de trabajo y los temas sobre los que se trabajará en la planificación ya están delimitados.

En el diagnóstico estratégico, las funciones de los ciudadanos consisten en aportar información y refrendar los resultados; sin embargo, no pueden determinar cuáles son los asuntos relevantes ni las condiciones en que debe elaborarse el análisis de los problemas del municipio. Una vez aprobado el diagnóstico, los participantes son llamados a definir las diversas alternativas de desarrollo de la ciudad; pero, en todo caso, se trata de elaborar propuestas sobre cuestiones que no han sido definidas por los propios ciudadanos, sino por los técnicos encargados de dirigir el Plan estratégico.

Los procesos participativos fueron, como afirman los informantes, *muy pautados*, con el objetivo de impedir que las dinámicas de trabajo se alargaran excesivamente o que los procesos de debate y toma de decisiones se paralizaran. Si, como señalan Blanco y Gomà (2002), los planes estratégicos son una combinación de consenso y debate, en la experiencia de Catarroja se ha privilegiado la primera parte de la ecuación.

Era una dinámica... se llevó, yo creo, muy bien, usted dice A, el otro dice B, llega un momento en que las posturas son ésta o ésta, se vota y punto, y ya está... y cambiamos de tema (PEC1)

El énfasis en el consenso hace que los procesos participativos sean más operativos, pero plantea límites a su potencial democratizador. Éste será mayor cuando los ciudadanos puedan decidir qué cuestiones son relevantes y cuáles son las condiciones de producción del consenso o del debate. Además, la utilización de técnicas de *cierre del discurso*, como la votación, resulta útil para alcanzar acuerdos, pero también imponen una serie de restricciones en comparación con lo que podríamos denominar técnicas deliberativas.

Pero además, la primacía que se otorga al consenso no se ha plasmado en las propuestas del Plan estratégico. La definición de cinco líneas estratégicas, trece objetivos y ciento ocho acciones y proyectos no parece constituir un resultado demasiado operativo, sino lo que algunos autores califican como *una carta a los Reyes Magos* (Blanco y Goma, 2002). Más que el consenso, lo que parece haberse privilegiado es la ausencia de conflictos.

7.6. LAS CUESTIONES

Las cuestiones abordadas en el Plan estratégico vinieron determinadas por los resultados del diagnóstico estratégico que, como ya se ha señalado, se organizaron en tres áreas temáticas: el territorio, la economía y las personas.

En la primera de estas áreas, el territorio, se analizaban las características de las distintas zonas del municipio, las vías de comunicación entre ellas, los movimientos residenciales, la vivienda, la utilización del suelo y el medioambiente y los recursos naturales. Los resultados del diagnóstico apuntaban a un crecimiento de la población de Catarroja y a la existencia de flujos migratorios que creaban una situación de incipiente despoblamiento y envejecimiento de algunas zonas del municipio. Además, respecto a la utilización del suelo, se planteaba la necesidad de revisar el Plan General de Ordenación Urbana debido a que el suelo urbano, tanto residencial como industrial, ya se había gestionado en su totalidad.

En la segunda área temática, se estudiaron las actividades económicas que se desarrollan en el municipio, el mercado de trabajo y el nivel socioeconómico de la población. Con relación a estos temas el diagnóstico destacaba la necesidad de diversificar el tejido industrial de la localidad, promover el comercio y reducir el nivel de desempleo de las mujeres.

En la tercera área, se examinaron cuestiones relativas a la demografía y la existencia y calidad de los servicios y equipamientos municipales relacionados con el ocio, el deporte, la educación, la sanidad, los servicios sociales y la cultura. El diagnóstico señalaba que la mayoría de la población de Catarroja se sentía muy satisfecha con los servicios que ofrecía la ciudad, aunque algunos de ellos, como la limpieza viaria, la seguridad ciudadana y el tráfico, debían ser mejorados si se pretendía alcanzar una mejor calidad de vida en la localidad.

A partir de este diagnóstico estratégico, se inició un proceso de análisis de las diversas alternativas de desarrollo de la ciudad, que concluyó con el diseño de un Modelo de ciudad, en el que se planteaba como objetivo garantizar que el crecimiento del municipio fuera compatible con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el fomento de la cultura y la sostenibilidad de la economía y el crecimiento urbano. Para ello, se establecían cinco líneas estratégicas:

- Catarroja es calidad, dirigida a asegurar la calidad de los servicios municipales y su proximidad al ciudadano.
- Catarroja es cultura, encaminada a fomentar el desarrollo de todas las posibilidades de formación educativa y cultural del municipio, consiguiendo que la cultura sea la imagen de marca del municipio y facilitando especialmente la participación y consumo cultural juveniles
- Catarroja es convivencia, orientada a crear una ciudad integradora de todos sus habitantes y capaz de desarrollar los espacios de convivencia necesarios para una buena calidad de vida, así como un alto nivel de servicios personales ajustados a las demandas de su población.
- Catarroja es sostenibilidad, enfocada a hacer de la localidad un municipio vertebrado tanto internamente como con los municipios de su entorno, promoviendo un desarrollo que sea respetuoso con el entorno natural de l’Horta y de l’Albufera
- Catarroja es desarrollo, cuyo objetivo era conseguir que la ciudad ejerciera de cabecera subcomarcal en el ámbito comercial y que fuera capaz de dar respuesta a las demandas de empleo en el propio municipio y su entorno.

Al igual que ocurría con las técnicas utilizadas en el proceso de planificación estratégica, los temas también fueron muy controlados, en el sentido de definir claramente cuáles eran las cuestiones sobre las que se debía discutir.

Fue todo muy controlado, las cosas que estaban ya claras, en el diagnóstico había cosas que estaban ya claras, ésas ya ni se debatían, porque ya estaban claras. Solamente se discutió aquello sobre lo que no había consenso, sobre lo que no estaba claro (PEC1).

La determinación previa de los asuntos relevantes y el empeño en hacer de la participación un proceso *eficaz*, capaz de llegar a acuerdos en el menor tiempo posible, hizo que aquellas cuestiones que no habían sido definidas como importantes quedaran fuera del debate.

Lo que se hacía es que se cortaba mucho la participación, es decir, aquí nos reunimos y venimos a discutir de esto, de esto y de esto, no venimos a discutir de si éste tiene un bache en la puerta de su casa o tiene, no. Aquí venimos a discutir de esto, de esto y de esto (PEC1)

Encontramos aquí otra limitación a la profundización democrática ya que, si entre los objetivos de la participación se encuentra el de potenciar a los ciudadanos, una de las decisiones fundamentales es la que atañe a las cuestiones sobre las que es importante decidir. Como señala Eliasoph, la ciudadanía pierde su propio poder cuando una definición preconcebida de la vida pública filtra sistemáticamente algunos discursos, sacándolos fuera del foro público (1998:17).

7.7. EL RECHAZO DE LO POLÍTICO

En el segundo capítulo, al reflexionar sobre la democracia representativa, se planteó la existencia de una creciente separación entre políticos y ciudadanos, una brecha que muestra la quiebra de la confianza en el modelo de representación basado en los partidos políticos: de un lado, éstos se muestran cada vez menos capaces de encarnar los intereses de la ciudadanía; de otro, la configuración del espacio político como un campo promueve un apoliticismo que es, al mismo tiempo, “condición y producto del monopolio de los políticos” (Bourdieu, 2001: 74).

La separación entre profesionales y ciudadanos que, según Bourdieu, deriva en primer lugar de la división del trabajo político, se ve acentuada por otro de los elementos constitutivos del campo: la existencia de intereses específicos, vinculados a las posiciones que los actores ocupan en el campo y a sus luchas por mejorar dichas posiciones. Los profesionales de la política tienen, por tanto, intereses que van más allá de su papel como representantes de la ciudadanía. Los *profanos se desencantan* de lo político al percibir que los profesionales “lejos de tener como principio la convicción ética o la dedicación a una causa política” actúan en función de sus intereses específicos en el campo (2001: 178).

Los discursos de los ciudadanos que participaron en el Plan estratégico muestran cómo las representaciones que éstos tienen sobre el juego político generan en ellos actitudes de rechazo. La política es identificada con una actividad que carece de valores o, mejor dicho, de los valores que según los ciudadanos debería poseer.

No debería de ser así, pero tú sabes muy bien que en política, como se suele decir, todo vale, aunque no sea lo más correcto, pero por desgracia es así (PEC7)

Como indica Bourdieu, las divergencias entre “las exigencias de desinterés inscritas en la delegación democrática de poderes” y lo que los ciudadanos perciben como práctica real de la política, estimula en ocasiones “un sentimiento de escándalo que transforma el apoliticismo ordinario en hostilidad hacia la política y los que viven de ella (2001: 177).

Yo no puedo debatir nada con un político sobre el pueblo porque él me gana, él tiene la experiencia de cómo manipular, yo no, los políticos son todos manipuladores (se ríe)... (PEC6)

El creciente monopolio de la política por parte de los profesionales conduce, además, a una identificación de lo político con los partidos políticos y, concretamente, con lo *partidista*, concepto que posee claras connotaciones negativas.

Estoy en esta asociación, estoy como presidente y por ese mismo motivo soy apolítico, no puedo decantarme por unos ni por otros, porque hoy están éstos, mañana están los otros... (PEC7)

El descrédito de lo político y su asimilación a lo partidista son elementos que están en la base de la definición del Plan estratégico, y de sus participantes, como apolíticos.

Siempre se dejó claro en el foro, en el plan estratégico, que era totalmente apolítico, si cualquier persona ponía la política por en medio, automáticamente esa persona iría a la calle, por supuesto, porque no queríamos mezclar... no se quería mezclar y, de hecho, no se debe, la política con una cosa que quieres el bien para Catarroja (PEC5)

La definición del proceso participativo como apolítico oculta a los actores el sesgo que implica excluir a los partidos políticos de la oposición.

Yo la verdad es que lo único que te puedo decir es que si en ese momento había dos representantes políticos, que eran los que estaban en ese momento en el poder aquí en Catarroja, pues vamos, yo pienso que es suficiente (PEC5)

Pero, sin duda, la consecuencia más relevante es que impide a los ciudadanos plantearse que el *bien para Catarroja* es una cuestión que implica decisiones que son esencialmente políticas.

CAPÍTULO 8

TENDENCIAS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Esta tesis, como ya se ha comentado, se plantea dos objetivos. El primero consiste en aproximarse al modo en que se organiza la participación ciudadana a través de diversos mecanismos institucionalizados, para tratar de conocer cuáles son las tendencias generales del fenómeno participativo. Para ello, las hipótesis de la investigación se formularon a partir de la revisión de diversos estudios sobre el tema, que mostraban una serie de características comunes a la mayoría de experiencias participativas. De esta manera, se pretendía que el análisis empírico ofreciera datos no sólo para conocer la situación de la participación ciudadana en el ámbito geográfico de la investigación, sino también para comparar los resultados con las tendencias destacadas por otros estudios. Las hipótesis de trabajo, con relación a las dimensiones del concepto de participación ciudadana utilizado en la tesis, se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 31. Dimensiones del análisis e hipótesis de trabajo

Dimensiones	Hipótesis de la investigación
Origen	Los instrumentos de participación son creados a iniciativa de las administraciones públicas en mayor medida que a iniciativa ciudadana.
Actores	La administración abre espacios de participación a la ciudadanía organizada en mayor medida que a los ciudadanos particulares. La administración estará más dispuesta a incluir en los mecanismos de participación a aquellos actores a los que percibe como colaboradores.
Lógica reguladora	La organización formal de los instrumentos de participación concede a la administración una gran capacidad de control sobre los procesos.
Cuestiones	La administración abre espacios de participación ciudadana con relación a cuestiones <i>tecnificadas</i> en mayor medida que a asuntos <i>polítizados</i> .
Niveles y ámbitos	La administración abre espacios de participación ciudadana en niveles consultivos y de información en mayor medida que en niveles de decisión.
Valores	La administración pública privilegia los valores instrumentales de carácter administrativo

Fuente: Elaboración propia.

El segundo objetivo pretende comprender en qué medida el modo en que se está institucionalizando la participación ciudadana contribuye a una mayor democratización de los procesos de elaboración de las políticas públicas; entendida como la ampliación, no sólo cuantitativa si no también cualitativa, de los actores, las cuestiones, los niveles y los ámbitos de participación.

Para cumplir con el primero de estos objetivos, en este capítulo final se presentan las características más relevantes de las experiencias analizadas con relación a las dimensiones del análisis, señalando si éstas confirman o no las tendencias generales destacadas en otros estudios. Respecto al segundo objetivo, se apuntan algunos de los límites que estas tendencias imponen al ejercicio de la participación. De esta manera, se reflexiona sobre la capacidad de los mecanismos participativos para profundizar en la democracia, una cuestión que será abordada más detenidamente en el capítulo final.

8.1. LA INICIATIVA PÚBLICA EN LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los estudios sobre participación ciudadana suelen destacar que la puesta en marcha de mecanismos y procesos participativos constituye, en la mayoría de casos, una iniciativa de la administración pública. Esta tendencia general, que revela la ausencia de una demanda ciudadana en la apertura de espacios de participación, se ha visto confirmada en las experiencias analizadas en la tesis.

Así, como se observó en el capítulo 6, las Mesas de Solidaridad están vinculadas, en su origen, al ámbito político de la administración local. Su creación no responde, por tanto, a una demanda explícita de mayor participación o colaboración por parte del tejido social, ni a una iniciativa de los técnicos municipales; además, no representan un programa consensuado entre los distintos agentes sociales que deben llevarlo a la práctica, ni en su concepción ni en su desarrollo teórico y técnico.

El Plan Estratégico de Catarroja tampoco responde a una demanda de la ciudadanía, sino que tiene su origen en un proceso de modernización administrativa desarrollado por el Ayuntamiento. Surge como una iniciativa de un grupo de técnicos municipales que pretenden un cambio en la cultura organizativa de la administración local. Así, la planificación estratégica se pone en marcha como consecuencia, por una parte, de la implantación de un modelo de excelencia en la gestión y, por otra, de la elaboración de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana, para lo que se consideraba necesario que los distintos grupos políticos pudieran disponer de información sobre las demandas de los ciudadanos.

El protagonismo de la administración pública en la creación de mecanismos participativos puede imponer una serie de limitaciones al ejercicio de la participación ciudadana, entre las que cabe destacar, de un lado, la discrecionalidad en la puesta en marcha y en la permanencia de estos mecanismos; y, de otro, su consideración, por parte de las organizaciones ciudadanas, como un espacio de la administración y no de la sociedad civil.

8.1.1. La dependencia e inestabilidad de los mecanismos participativos

La primera de estas limitaciones remite al estatuto de la participación ciudadana. Ésta no constituye un derecho que los ciudadanos puedan exigir ante las instituciones públicas, sino una concesión por parte de la administración, una especie de *gracia*. Su consideración como un *derecho débil* convierte a los mecanismos de participación en instrumentos discrecionales e inestables, sujetos a la voluntariedad política y a los continuos cambios en la administración pública, en los funcionarios y en los programas (Restrepo, 1997). Esta última cuestión se observa claramente en el Plan Estratégico de Catarroja donde, tras el relevo político en el gobierno municipal, la experiencia ha quedado paralizada, y también en las Mesas de Solidaridad, donde el proceso se ha quedado sin liderazgo político al cambiar el concejal que promovió su creación.

Las entidades que han participado en estas dos experiencias son conscientes de esta situación de inestabilidad y de fuerte dependencia de la iniciativa de la administración. Si el Plan Estratégico es percibido como un proceso organizado por el alcalde anterior y en el que el gobierno actual no tiene ningún interés, las Mesas de Solidaridad son definidas como un programa graciable, carente de personalidad jurídica propia y que puede desaparecer en cualquier momento sin que las entidades tengan derecho a reclamar. La actitud que adoptan las organizaciones ciudadanas ante esta situación es diferente ya que, mientras que en el Plan Estratégico de Catarroja las entidades tienen una actitud conformista, incluso resignada, ante la paralización del proceso, en las Mesas de Solidaridad se plantea la necesidad de dotarlas de un estatuto jurídico propio y de los recursos necesarios para un funcionamiento más autónomo.

Esta necesidad de regulación aparece también en las entrevistas realizadas a técnicos y concejales municipales, que consideran la institucionalización de los mecanismos y procesos participativos como la única manera de garantizar que la participación sea un derecho consolidado y no una concesión de la administración local.

8.1.2. Los mecanismos de participación ciudadana como espacios de la administración

El segundo obstáculo que el protagonismo de la administración pública impone al ejercicio de la participación deriva de la ausencia de una demanda ciudadana que reivindique la puesta en marcha de mecanismos participativos, lo que hace que éstos, cuando se crean, sean percibidos como una prolongación de los aparatos públicos en la sociedad y genera, en ocasiones, desconfianza por parte de las asociaciones.

Esta cuestión se advierte en las Mesas de Solidaridad, cuando los informantes señalan que la propuesta de crear un mecanismo de colaboración generó suspicacia en las organizaciones sociales. Para las entidades ciudadanas, las Mesas son un instrumento del Ayuntamiento y no un espacio propio de intercambio y participación. En el mejor de los casos, constituyen un mecanismo para informar a la administración pública de sus acciones; en el peor, una estrategia del Ayuntamiento para controlar al tejido asociativo y garantizar su dependencia a través de las aportaciones económicas. El hecho de que las asociaciones perciban las Mesas como un instrumento de la administración y no como un espacio propio, refuerza su dependencia de las instancias públicas y limita, por tanto, sus posibilidades de autoorganización. Esto se revela en el hecho de que las entidades que participan en las Mesas no se planteen la posibilidad de tener reuniones más allá de las convocatorias oficiales e incluso, en algunos casos, reclamen la contratación de personal administrativo para llevar a cabo las tareas de coordinación entre las asociaciones.

Las limitaciones señaladas restringen, en cierta medida, la posibilidad de que los mecanismos y procesos participativos contribuyan a una profundización democrática. Si uno de los objetivos de la participación es democratizar la gestión pública, ésta debería convertirse en un derecho susceptible de ser exigido por los ciudadanos y no sujeto, por tanto, a la discrecionalidad de los representantes políticos. Un derecho que, como señala Restrepo (1997), convierta las actuales convocatorias ocasionales a la participación en un ejercicio permanente, no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno.

8.2. EL PRIVILEGIO DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA

La creación de mecanismos participativos ha tendido a privilegiar la participación de base asociativa. Esta preferencia por las organizaciones sociales como protagonistas de la participación es un fenómeno que también se observa en el análisis de las políticas y experiencias participativas desarrolladas en los municipios del Área Metropolitana de Valencia. Así, la mayoría de informantes considera que la participación ciudadana debe tener un carácter colectivo aunque, según afirman, ello no debe suponer un impedimento para que los ciudadanos individuales puedan ejercer sus derechos.

La investigación evidencia, por tanto, una clara predilección de la administración por las asociaciones como actores de la participación, en detrimento de los sujetos particulares; pero muestra, además, las representaciones sobre las que se asienta esta predilección. Al estudiar las distintas experiencias participativas, el análisis de los actores se ha centrado en dos aspectos: por una parte, su carácter individual o colectivo, y por otra, el tipo de intereses (particulares o públicos) que persiguen. Estos dos elementos nos permiten clasificar a los actores en cuatro tipos ideales.

Cuadro 32. Tipología de actores participativos

		Participación individual			
Intereses particulares		Ciudadano liberal	Ciudadano activo		Intereses públicos
		Grupos de presión	Movimientos sociales Asociaciones voluntarias		
		Participación colectiva			

Fuente: Elaboración propia

El ciudadano que participa de manera individual para satisfacer intereses particulares se corresponde con el modelo de ciudadano liberal. Un individuo que se comporta como un cliente-consumidor de bienes públicos, un *homo economicus* que ejerce y reclama sus derechos para preservar su esfera de autonomía personal. El ciudadano liberal no interviene en los procesos sociales y políticos, entre otras razones porque parece no interesarle lo que vaya más allá de su esfera privada; sus preferencias son prepolíticas y, por tanto, ni se discuten ni se justifican. Sólo se acerca a la política para buscar el mejor modo de satisfacer sus demandas al menor coste (Ovejero, 1997; Morán y Benedicto, 2002).

El ciudadano que participa de manera individual para satisfacer intereses públicos se aproxima al modelo de ciudadanía propio de ciertas concepciones del republicanismo y de la democracia radical. Se trata de una visión de la ciudadanía muy alejada del individualismo liberal, en la que se enfatizan los aspectos participativos. El ciudadano activo es un actor político que no sólo discute y debate, sino que participa de una forma u otra en el curso de los procesos sociopolíticos. Configura sus preferencias y su identidad en tratos con la sociedad y otorga importancia a la responsabilidad, a las obligaciones cívicas (Ovejero, 1997; Morán y Benedicto, 2002).

La participación colectiva para satisfacer intereses particulares se corresponde con el modelo de grupo de presión, entendido como todo conjunto de personas que tienen intereses afines y comparten un marco común de referencia para interpretar y evaluar los problemas que les afectan, y que dirigen sus reivindicaciones bien al conjunto de la sociedad, bien a grupos o instituciones específicas (Giner, Lamo de Espinosa y Torres, 1998:337).

Por último, la participación colectiva para satisfacer intereses públicos remite a las asociaciones voluntarias y los movimientos sociales, concebidos como grupos no discriminatorios, en tanto que persiguen la provisión de bienes públicos que reviertan en todos los miembros de la comunidad local, o cuando menos, lo hagan con independencia de la participación de los posibles beneficiarios y sin que ello signifique un perjuicio para los no miembros (Navarro, 1999:89).

El análisis empírico muestra que los discursos y prácticas participativas privilegian dos de estos tipos ideales. Así, el individuo es siempre un ciudadano que persigue intereses particulares, mientras que los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias son concebidos como organizaciones que persiguen intereses generales. La consideración de las asociaciones como grupos de presión no se encuentra en el discurso de los entrevistados, y la definición del individuo como ciudadano activo no parece ser, siquiera, una posibilidad a tener en cuenta.

Los ciudadanos son caracterizados por los informantes como unos seres individualistas, incapaces de trascender sus propios intereses, egoístas en sus demandas a las instituciones públicas. Unos ciudadanos que, en última instancia, no desean participar en la política más allá de la elección de sus representantes y en el pago de sus impuestos. Esto hace que, en la mayoría de ocasiones, los entrevistados no consideren a los ciudadanos como personas competentes en el nivel político y, por tanto, no los reconozcan como actores legítimos, en tanto que carecen de las habilidades y capacidades necesarias para tomar decisiones y gestionar los asuntos públicos. Pero la falta de competencia se presenta también bajo otras formas: en unos casos, se atribuye a los ciudadanos una falta de madurez que les lleva, incluso, a compararlos con un niño; en otros, son presentados como demandantes insaciables que no tienen en cuenta el coste de los servicios públicos. Esta imagen se corresponde con el modelo elitista de democracia, en el que los ciudadanos son caracterizados como individuos que, en su relación con la política, ceden a impulsos irracionales y actúan de manera casi infantil al tomar decisiones (Schumpeter, 1988).

A esta visión del ciudadano le corresponde una concepción de su papel en términos de consumidor. Esto aparece de manera explícita en el Plan Estratégico de Catarroja, donde el ciudadano se identifica con el modelo de cliente, que constituye uno de los pilares básicos de las reformas que apuestan por una orientación empresarial o gerencial en la gestión pública. Los ciudadanos participan como consumidores a los que se consulta, ya que de lo que se trata es de incrementar la presencia de sus necesidades e intereses en el desarrollo estratégico.

Frente a estos ciudadanos, las asociaciones voluntarias presentan ventajas comparativas, debido a que poseen una serie de características que facilitan la tarea de colaboración con las instituciones públicas. Así, se destaca su capacidad de tener una presencia activa en la vida municipal y su experiencia en la interlocución con la administración pública. Junto a estas ventajas operativas, se subraya la idoneidad de las asociaciones para actuar como representantes de los ciudadanos y como actores que plantean demandas colectivas, en oposición a los sujetos individuales, que siempre defienden un interés particularista.

La visión que los informantes ofrecen de las entidades es siempre positiva, tanto que en ocasiones roza la idealización. Así, el análisis del modelo de actor participativo que subyace a las Mesas de Solidaridad muestra que las organizaciones ciudadanas son consideradas, de un lado, como espacios por excelencia del altruismo, la solidaridad, el voluntariado y la ausencia de intereses particularistas; y, de otro, como actores privilegiados para proporcionar una atención eficiente, próxima a las personas, adaptada a la peculiaridad de las situaciones y capaz de fomentar la corresponsabilidad de los ciudadanos.

¿Qué suerte de alquimia transforma a individuos egoístas en organizaciones altruistas?, ¿acaso los vicios privados, como afirmaba Mandeville, generan virtudes públicas? Quizá, ni todos los individuos son egoístas, ni todas las asociaciones son altruistas.

La vida ofrece sobrados ejemplos de que el individualismo egoísta es, como afirma Bourdieu (2005), un presupuesto antropológico antropológicamente injustificable, aunque en ocasiones también parezca confirmarlo. Con todo, no es ésta la cuestión que más interesa ahora; aunque, como se señala más adelante, es necesario destacar que la asunción de este presupuesto tiene como consecuencia la negación a los sujetos individuales su consideración como actores políticos relevantes. Se considera más importante, para el tema que nos ocupa, contrastar esa visión idealizada de las organizaciones sociales con la realidad, y destacar una cuestión pocas veces cuestionada cuando se habla de las organizaciones voluntarias: su capacidad para representar a la ciudadanía.

8.2.1. La imagen idealizada de las organizaciones ciudadanas

Durante las últimas décadas, las organizaciones voluntarias han visto crecer su legitimidad social mientras que otras instituciones perdían parte de la confianza que la sociedad había depositado en ellas. Aunque los estudios sobre asociacionismo retratan un fenómeno que dista mucho de ser homogéneo, la cara más visible de las organizaciones voluntarias nos presenta un mundo de entidades basadas en el altruismo, la solidaridad, el voluntariado, la participación cívica y la ausencia de intereses políticos o partidistas. Como señala Serrano, "es algo así como si las ONG fueran buenas por naturaleza, o por contraposición a los partidos políticos o los gobiernos, cuyo descrédito generalizado fomenta la apatía y el conformismo. A esta bondad intrínseca se suman, además, las potencialidades de profundización democrática, así como una pretendida mayor eficacia y eficiencia en contraposición a las políticas públicas de los Estados" (2002:67).

Junto a esta creciente legitimidad, se asiste a un proceso de reconocimiento institucional de las organizaciones voluntarias por parte de las administraciones públicas. Su inclusión en instrumentos de participación ciudadana, la regulación legal de sus intervenciones y el establecimiento de mecanismos de relación, más o menos formalizados, dan cuenta del interés que los organismos públicos muestran por fomentar la colaboración con las entidades voluntarias. Este proceso no siempre es interpretado en términos positivos; de hecho, son muchos los autores que mantienen una posición crítica tanto frente a las razones del Estado para fomentar la colaboración, como a las consecuencias que de ella se derivan para el mundo asociativo.

Respecto a la primera cuestión, suele destacarse que las relaciones entre organizaciones voluntarias y administración pública tienen, fundamentalmente, un carácter instrumental. De un lado, se afirma que la relación con las ONG proporciona una mayor legitimidad a la administración, especialmente en un contexto de crisis relativa de los mecanismos tradicionales de representación política. De otro, se interpreta la prestación de servicios por parte de las entidades voluntarias en el marco de la reestructuración de los Estados de Bienestar.

En este sentido, se plantea que el énfasis en la contribución que las organizaciones voluntarias pueden hacer al bienestar social no es más que una estrategia para la privatización o el desmantelamiento de los servicios públicos.

Por otra parte, la colaboración con la administración pública habría reforzado determinadas tendencias en la manera en que el sector voluntario se está reorganizando. La defensa de la prestación de servicios por parte de las organizaciones voluntarias suele justificarse por las supuestas ventajas que ésta aporta frente a la provisión estatal o mercantil. Así, se afirma que los servicios prestados por organizaciones voluntarias serán más eficientes, más flexibles y adecuados a las necesidades de los beneficiarios, más humanos o menos burocráticos. Sin embargo, en el proceso de institucionalización del sector voluntario encontramos algunas tendencias que ponen en cuestión las virtudes de las organizaciones voluntarias como prestadoras de servicios. Según Sarasa y Obrador (1999), la delegación de la gestión de servicios públicos en las ONG, que implica un mayor control sobre ellas por parte del Estado, presiona a las entidades hacia la burocratización, la profesionalización y la introducción de criterios mercantiles en su gestión.

En primer lugar, la gestión de servicios públicos obliga a las entidades voluntarias a incrementar la organización y la burocracia. En este sentido, la exigencia de responder a los requisitos que la administración establece para la prestación, necesarios cuando se trata de servicios públicos, puede llevar a las entidades a perder el potencial de flexibilidad y capacidad de innovación que poseen a la hora de responder a las necesidades y problemas sociales. En segundo, la colaboración con el sector público exige a las entidades determinadas condiciones técnicas y administrativas que aumentan su necesidad de contar con personal cualificado. Esta tendencia, como destaca Serrano (2002), puede llevar a las entidades a un distanciamiento de la población a la que sirven y a un deterioro de su democracia interna, en tanto que pueden ser los profesionales quienes acaben tomando las decisiones.

Otra cuestión relativa a la profesionalización está relacionada con las necesidades de supervivencia de las entidades. Sobre este punto, Giner y Sarasa nos avisan de lo que ya es un tópico en la teoría de las organizaciones: que éstas, una vez constituidas, “tienden a moverse mucho más para garantizar su perpetuación que para alcanzar los objetivos programáticos de quienes las pusieron en marcha”. Para los autores, el riesgo de que esta *ley de hierro* “se cumpla una vez más entre el nuevo asociacionismo, es mucho mayor si consideramos las fuertes presiones hacia la profesionalización del altruismo” (1997:231).

Por último, la colaboración con la administración pública, y la creciente competencia entre las entidades voluntarias por conseguir recursos financieros, puede llevar a las entidades a poner demasiado énfasis en la eficacia de la gestión, medida exclusivamente en términos de costes y beneficios. Los riesgos de una tendencia a la mercantilización son múltiples, pero dos de ellos se revelan como especialmente importantes. De un lado, la posibilidad de que las organizaciones voluntarias orienten sus intervenciones hacia aquellas tareas o colectivos que presentan mayores garantías de financiación, de manera que pierdan parte de su autonomía. De otro, que la reducción de los costes de la intervención venga de la mano de un empeoramiento de las condiciones de trabajo de los profesionales que prestan el servicio, o de la utilización de éstos como voluntariado encubierto. Esta precarización puede afectar, a su vez, a los servicios que ofrecen las entidades, ya que los profesionales con mayor experiencia tratarán de evitar las incertidumbres que implica el trabajo en organizaciones voluntarias.

Estas presiones estarían sometiendo a las entidades voluntarias a dilemas sobre su identidad y sobre la forma más adecuada de actuar. Además, como señalan Rodríguez Cabrero y Codorniu al hablar del patrón latino de bienestar, el sector voluntario se está reconstituyendo bajo un triple condicionante: el financiero, de fuerte dependencia de los recursos públicos; el ideológico, que tiende a favorecer el estilo clientelar de las entidades sociales; y el organizativo, que se expresa en la dificultad de coordinación interna de un sector fragmentado (1996:27).

Las organizaciones voluntarias se encuentran sometidas, por tanto, a una gran disyuntiva. Por un lado, la mayor legitimidad social de la que gozan actualmente y el reconocimiento institucional de que son objeto las hace depositarias de grandes esperanzas, no sólo por la contribución que puedan hacer a la resolución de los problemas y necesidades sociales, sino también a la profundización de la democracia. Por otro, al tratar de dar respuesta a esas expectativas, se ven sujetas a fuertes presiones que ponen en cuestión las fuentes de su propia legitimidad.

La mayoría de entidades voluntarias dependen de la financiación pública para llevar a cabo sus intervenciones e, incluso, para su supervivencia como organizaciones. Esta dependencia restringe su autonomía, a la vez que impone serios límites a las entidades para que puedan desarrollar otras funciones. Como señala Montagut, en las sociedades democráticas es necesaria la presencia de un sector independiente que controle y presione al gobierno con el objetivo de salvaguardar e incrementar la calidad de los servicios públicos, sin olvidar la misión de defender y articular los intereses de la población más olvidada. Este papel, que puede corresponder a las entidades no lucrativas, se ve limitado como consecuencia de la excesiva dependencia del gobierno por falta de recursos propios (2000:136). No se trata aquí de negar a las asociaciones el papel que desempeñan, sino de señalar que las virtudes que se atribuyen a las organizaciones son contingentes y que, para su desarrollo, se hacen necesarias determinadas condiciones institucionales.

8.2.2. La representación de las asociaciones

Las políticas de participación ciudadana han favorecido el desarrollo de mecanismos de base asociativa, al considerar a las asociaciones ciudadanas como representantes de la ciudadanía. Tanto en la literatura especializada como en el discurso de los actores sociales, esta presunción constituye un lugar común que pocas veces se cuestiona.

Sin embargo, el modelo de participación basado en organizaciones ciudadanas presenta limitaciones importantes derivadas del presupuesto de la representatividad. Una de ellas procede de los bajos niveles de participación en organizaciones voluntarias; pero, quizás, la más relevante sea la limitación que se deriva de que los miembros de los espacios participativos no siempre puedan ser considerados como representativos de las propias entidades de las que forman parte.

Como destaca Font, existen dudas sobre la capacidad de los participantes en estos espacios para representar a sus propias entidades, "en parte, este problema de representatividad puede deberse a una falta de interés de las entidades en las actividades de estos órganos, pero sobre todo, es consecuencia de la insuficiente democracia interna de las mismas asociaciones. Así pues, es habitual encontrarnos con asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar" (Font, 2001:221).

El privilegio de la participación de base asociativa, unida a la negación a los sujetos individuales de su consideración como actores políticos, configura un modelo de carácter corporativo que plantea límites al potencial democratizador de la participación. Como señala Cunill (1995), este potencial está vinculado a la posibilidad de producir, a través de ella, una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor organización.

La posibilidad de alterar las asimetrías de la representación en el sistema político concierne, en primer lugar, a los sujetos sociales que son reconocidos como sujetos políticos. Si a este nivel no opera el principio de la discriminación positiva, favoreciendo la inclusión de los colectivos menos organizados y de los ciudadanos particulares, la asimetría en la representación social resulta fortalecida.

8.3. LA EXISTENCIA DE SESGOS PARTICIPATIVOS

La democratización a través de la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana presenta, según Navarro (1999), limitaciones estructurales, de manera que la distribución del bien público “oportunidades de participación” no será ni universal ni aleatoria, sino que presentará ciertos sesgos por los que se beneficiará a determinados grupos frente a otros. En concreto, a aquellos que por sus recursos e intereses ofrezcan más ventajas para asegurar al gobierno la maximización de votos y la gobernabilidad. La existencia de sesgos participativos es otra de las tendencias que se ve confirmada en la investigación realizada.

En las Mesas de Solidaridad, la selección inicial de entidades respondía a dos criterios: que fueran entidades que trabajaran o pudieran trabajar en el ámbito del bienestar, de un lado, y que representaran los intereses de colectivos en situación de riesgo de exclusión social, de otro. Las únicas entidades que, de manera explícita, quedaban excluidas eran las asociaciones de vecinos, por considerar que su papel reivindicativo no tenía cabida en un espacio de colaboración.

Las Mesas se crean, por tanto, con una composición heterogénea, dando cabida a entidades de muy diverso tipo. Pese a ello, ya desde sus inicios, el propio diseño de las Mesas y su funcionamiento en la práctica han favorecido que algunas entidades permanezcan y otras abandonen. Además de la exclusión de las asociaciones de vecinos, el diseño ha sesgado la participación de las entidades de dos maneras. De un lado, la orientación de las Mesas hacia problemáticas y colectivos propios de los servicios sociales ha generado, en algunos casos, que aquellas entidades que no tienen una vinculación directa con el bienestar social dejen de participar la Mesa. De otro, su concepción como un órgano exclusivamente de colaboración ha favorecido el abandono de entidades que priman su labor reivindicativa y de control sobre la gestión. Pero no sólo el diseño de las Mesas ha condicionado qué tipo de entidades las componen. El funcionamiento real de éstas, centrado de manera casi exclusiva en el desarrollo de proyectos, hace que aquellas entidades que no llevan a cabo proyectos vean muy limitado su papel en la Mesa. Podemos hablar, en este sentido, de un privilegio de la gestión sobre los aspectos de análisis social y debate colectivo.

En el Plan Estratégico, el principal sesgo no afecta tanto a las asociaciones como a los partidos políticos que, en aquel momento, se encontraban en la oposición. Éstos no fueron convocados como organización social, aunque algunos de sus miembros participaron a título individual en el Foro ciudadano. El Consejo Director, concebido como estructura de representación de los diferentes sectores institucionales, sociales y económicos del municipio, parecería el espacio adecuado para integrar a todos los partidos políticos. Sin embargo, la ausencia de los grupos de la oposición se justifica por la definición del Consejo como un órgano apolítico, aunque sí estuvieran representados los dos partidos que gobernaban el ayuntamiento.

La existencia de sesgos en la selección de los actores que componen los mecanismos participativos introduce el riesgo de que éstos se conviertan en instrumentos de clientelismo político. Este riesgo es todavía mayor si tomamos en consideración la gran dependencia económica de las entidades sociales respecto de la financiación pública. La inclusión de las asociaciones voluntarias en instrumentos de participación ciudadana abre la posibilidad de que éstas desarrollen una labor relevante, tanto en la representación de intereses públicos como en el ejercicio del control ciudadano en la gestión pública. Sin embargo, como ya hemos señalado, las organizaciones ciudadanas se encuentran sometidas a diversas presiones, o “servidumbres del altruismo cívico” como diría Giner (1995), que imponen límites al ejercicio de estas funciones.

La incapacidad de las entidades para generar sus propios recursos se traduce en una fuerte dependencia de las administraciones públicas, lo que hace que la colaboración entre el sector voluntario y el Estado no se produzca en términos de igualdad y complementariedad, sino que tenga más bien un carácter instrumental, tanto para unos como para otros.

El desarrollo de mecanismos participativos que favorezcan la profundización democrática supone un reto para la administración: aceptar que las entidades sociales tienen diferentes papeles sociales que cumplir y que es necesario garantizar que los ciudadanos puedan ejercer la reivindicación y el control sobre la gestión pública.

Para las entidades voluntarias el reto es doble: de un lado, ser conscientes de que su inclusión en mecanismos participativos obedece a su consideración como organizaciones que defienden bienes públicos y que, en este sentido, su participación implica un compromiso con los ciudadanos a los que representan; de otro, tratar de conjugar su doble papel en la intervención social, la prestación de servicios y la reivindicación de derechos sociales.

8.4. LA CAPACIDAD DE CONTROL COMO PRIVILEGIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Otra de las tendencias señalada en diversos estudios destaca que la organización formal de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, lo que en el análisis se ha denominado lógica reguladora, otorga a la administración una gran capacidad de control sobre los procesos participativos. Una vez más, el análisis realizado confirma las tendencias generales.

El estudio de las experiencias y políticas de participación revela que su regulación suele ser determinada por los políticos y técnicos municipales, en la mayoría de casos sin contar con las organizaciones ciudadanas, que son llamadas a participar cuando las normas de funcionamiento de los mecanismos ya están establecidas.

Las Mesas de Solidaridad se proyectan íntegramente desde el Ayuntamiento, sin la participación de las asociaciones y sin canales que permitan posteriores modificaciones por su parte. El Plan Estratégico también constituye una experiencia diseñada por los técnicos; incluso, las primeras fases del proceso, en las que se elabora el diagnóstico que delimitará los asuntos a tratar, se realizan sin la intervención de los ciudadanos, puesto que ni siquiera se ha creado el foro que debe canalizar su participación.

Además, en las dos experiencias, la administración mantiene en todo momento la capacidad de control sobre las intervenciones permitidas a los ciudadanos. En las Mesas de Solidaridad, el Ayuntamiento se reserva la decisión sobre múltiples cuestiones, como la inclusión de las entidades, la dotación presupuestaria del programa, la valoración y aprobación de los proyectos o la modificación de los protocolos de funcionamiento. De igual manera, el foro ciudadano de Catarroja tiene carácter únicamente consultivo, por lo que las decisiones que en él se adoptan no son vinculantes.

Si el objetivo de los mecanismos participativos es profundizar en la democracia, una de las decisiones fundamentales que deben tomar los ciudadanos es la que se refiere a las condiciones del propio proceso de participación. Por tanto, parece necesario aumentar su poder en el diseño de estos mecanismos, y favorecer que las relaciones entre administración y ciudadanía sean más horizontales, menos jerárquicas.

8.5. EL PRIVILEGIO DE LAS CUESTIONES TECNIFICADAS SOBRE LOS ASUNTOS POLITIZADOS

Como ya se ha señalado, la mayoría de instrumentos participativos son creados a iniciativa de la administración y diseñados íntegramente por ella. Esto hace que, en términos generales, las cuestiones hacia las que se orienta la acción ya estén establecidas cuando los ciudadanos son convocados a participar. Si los *asuntos relevantes* ya están definidos y los objetivos fijados, entonces sólo queda decidir el mejor modo de conseguirlos. La intervención de los ciudadanos se plantea, por tanto, como una acción relativa a los medios, esto es, como una acción técnica. En este sentido, se afirma que la administración abre espacios de participación ciudadana con relación a cuestiones tecnificadas y no a asuntos definidos como políticos.

En las experiencias analizadas, la lógica reguladora determina sobre qué temas se debe participar. El diseño de las Mesas de Solidaridad establece que su actuación debe dirigirse hacia colectivos en riesgo de exclusión y que las actividades que se desarrollen deben tener un carácter preventivo. La ambigüedad de estos dos criterios aumenta, en cierta medida, la autonomía de las entidades sociales a la hora de plantear sus intervenciones, ya que tanto los grupos susceptibles de *caer en el futuro en situaciones de marginación* como los modos de prevención son muy amplios; pero también sirve al Ayuntamiento para decidir, a veces de manera arbitraria, qué tipo de proyectos son o no financiados. En última instancia, es la administración quién decide sobre qué necesidades y problemas deben intervenir las asociaciones. Esta situación se repite en el Plan Estratégico de Catarroja ya que, como se ha señalado en el apartado anterior, las entidades ciudadanas no participan en la elaboración de los diagnósticos que determinan cuáles son los asuntos tratar.

La participación aparece, así, como una intervención relativa a los medios (técnicos) y no a los fines (políticos), lo que revela una tendencia a la despolitización de la acción participativa que, además, se ve reforzada de varias maneras, como la vinculación de las Mesas a las instancias técnicas encargadas de ejecutar la política social local y no al ámbito político, o la insistencia en el carácter apolítico del Plan Estratégico.

Lo que parece estar en juego en los procesos participativos, como señala Cunill (1995), es la optimización de decisiones asumidas como despolitizadas, más que la confrontación de perspectivas. Así, al negar a los ciudadanos la posibilidad de establecer cuáles son las cuestiones sobre las que vale la pena decidir, los mecanismos de participación ciudadana limitan sus capacidades para contribuir a una profundización democrática. Como apunta Eliasoph, el poder de construir sentido abre algunos aspectos de la vida al cuestionamiento público y cierra otros, permite que algunas cuestiones parezcan una construcción humana y cambiante, mientras que otras se presentan como naturales e inamovibles. Sin esta libertad para determinar qué tipo de temas vale la pena discutir en público, los ciudadanos están privados de un importante poder, el de definir qué vale la pena debatir públicamente, qué es importante, qué es bueno y correcto, qué se puede cambiar y qué es simplemente natural (1998:17-18).

La inclusión de los ciudadanos en procesos participativos que favorecen el carácter técnico de sus intervenciones tiene, al menos, otras dos consecuencias que limitan su capacidad para profundizar en la democracia. En primer lugar, privilegia la concepción de los sujetos como consumidores o proveedores de servicios, más que como sujetos políticos. El Plan Estratégico de Catarroja ilustra de manera clara la consideración de los ciudadanos como consumidores, mientras que en las Mesas de Solidaridad, donde las entidades voluntarias son consideradas gestores aventajados para dar respuesta a las necesidades y problemas sociales, se advierte su definición como proveedores. En segundo, como señala Cunill (1995), supone movilizar capacidades técnicas que no están presentes en todos los sujetos sociales y, por tanto, pueden operar como principio de exclusión. Esta cuestión se revela en el discurso de los políticos y técnicos municipales, que encuentran en la falta de competencia técnica de los ciudadanos un *handicap* para el desarrollo de las políticas de participación ciudadana.

8.6. LA PRIMACÍA DE LOS NIVELES INFORMATIVOS Y CONSULTIVOS SOBRE LA TOMA DE DECISIONES

En su estudio sobre las políticas públicas de participación ciudadana en España, Navarro (2002) señala que éstas han tendido a favorecer el desarrollo de procedimientos que facilitan la canalización de la demanda política, sin que se garantice la participación efectiva en la toma de decisiones. El análisis empírico realizado en la tesis muestra también un predominio de los niveles de información y consulta, en detrimento de aquellos que permiten adoptar decisiones.

En las Mesas de Solidaridad, la intervención de las asociaciones se limita a la consulta y ejecución de proyectos; no tienen, por tanto, competencia real en la toma de decisiones, ya que la corporación municipal se reserva la decisión final sobre la aprobación o denegación de los proyectos y sobre su dotación presupuestaria. El Plan Estratégico de Catarroja tampoco permite a los ciudadanos tomar decisiones en tanto que, por el carácter consultivo del foro participativo, sus propuestas no tienen carácter vinculante. De igual manera, el estudio de las políticas de participación ciudadana revela que, mientras la mayoría de municipios analizados han puesto en marcha instrumentos de información y consulta, sólo uno de ellos ha tratado de implantar, sin éxito, un proceso que permita la toma de decisiones. La ausencia de este tipo de mecanismos se ve reforzada, además, en el discurso de los informantes, que muestran fuertes reticencias a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Los datos confirman, por tanto, la hipótesis de que la administración abre espacios de participación en niveles consultivos y de información en mayor medida que en niveles de decisión. La constatación de este hecho nos lleva a plantear dos cuestiones: de un lado, qué significan la información y la consulta para los técnicos y políticos que promueven la creación de mecanismos participativos; de otro, cuáles son las razones que se aducen para no favorecer la intervención en la toma de decisiones.

8.6.1. La información

La información es definida por los informantes como un medio para reducir la incertidumbre de las decisiones políticas. Conocer las características de los ciudadanos, sus demandas o intereses permite a los responsables políticos, según afirman ellos mismos, tomar medidas más adecuadas, más receptivas. Sin embargo, como señala J. Ibáñez (1997), informar no sólo tiene un sentido semántico, sino también pragmático; en este último caso, informar significa dar forma. La información, por tanto, no es algo *dado*, sino que está sometida a un proceso de construcción y, por ello, no sólo ofrece a los sujetos *datos* sobre una situación, sino que les proporciona, además, una interpretación determinada de ella. Ambos elementos, datos e interpretaciones, son utilizados por los actores para definir la realidad y para plantear los cursos de acción posibles.

Entender que la información tiene un carácter prescriptivo tanto como descriptivo, es un elemento fundamental para que los mecanismos participativos sean capaces de contribuir a una profundización democrática, especialmente en aquellos casos donde la participación se plantea a partir de un diagnóstico elaborado sin la intervención de los ciudadanos, como sucede en la experiencia de Catarroja.

8.6.2 La consulta

Al definir los niveles de la participación ciudadana se señaló que la consulta debe cumplir, al menos, dos requisitos. De un lado, supone que los ciudadanos den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración y ciudadanía. De otro, implica que las opiniones de los ciudadanos sean tenidas en cuenta en alguna de las etapas de desarrollo de las políticas. Esta última cuestión requiere, por una parte, que los temas planteados puedan estar sujetos a modificaciones y, por otra, que exista la suficiente voluntad política y capacidad institucional como para permitir la introducción de cambios. El análisis empírico muestra que el tipo de consulta que se realiza en las políticas y experiencias participativas difiere en mucho de este concepto teórico.

En primer lugar, para los políticos y técnicos entrevistados, la consulta constituye un modo de conocer la opinión de los ciudadanos, sus sugerencias o demandas, lo que no implica que deba conducir a un diálogo entre ambas partes. El diálogo, como señalan Brugué y Gallego⁶⁸, consiste en una “conversación estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la participación de actores informados e interesados”. Se trata, además, de un proceso que “focaliza la atención de los participantes en un abanico limitado de asuntos, clarifica la posición de cada uno de ellos y, a través de escuchar y rebatir, se compromete a alcanzar conclusiones operativas” (2001:46). Cuando la consulta no implica este compromiso en alcanzar decisiones, como sucede en la mayoría de prácticas participativas, el diálogo se convierte en *monólogo*, o en *parloteo*. El primer caso se refiere a una situación en la que “existe un discurso dominado y manipulado por una élite y donde, en el mejor de los casos, los instrumentos de participación ciudadana se diseñan a partir de la apatía, la poca accesibilidad o la incapacidad para incorporar opiniones externas”. En el *parloteo*, “todo el mundo habla, las expresiones se multiplican anárquicamente y nadie es capaz de canalizarlas para obtener un resultado concreto” (2001:46).

En segundo lugar, los temas planteados en los mecanismos de consulta no suelen estar sujetos a modificaciones ya que, en la mayoría de procesos participativos para obtener la opinión de los ciudadanos, “tanto la agenda como la información están bajo el control absoluto de los organizadores, que seleccionan a los participantes, los temas y la forma en que deben ser discutidos y el resultado analizado” (Crouch, 2004:38-39).

El discurso de los actores permite constatar, además, que la consulta se plantea desde un modelo liberal, que define las preferencias de los ciudadanos como prepolíticas, esto es, completas, anteriores y exógenas al proceso político.

68 Los autores toman esta distinción de Fox, C. y Miller, H. (1995): *Postmodern Public Administration*, Londres, Sage.

En línea con este concepto, la política se presenta como una actividad meramente instrumental; consiste, como ya se señaló en el capítulo 3, en un proceso de agregación de las preferencias dadas, no de su transformación, como proponen los teóricos de la democracia deliberativa. Si cuando los temas ya están planteados sólo queda elegir entre las alternativas propuestas, cuando las preferencias son prepolíticas sólo cabe votar, no hay espacio para la deliberación.

La consideración de las preferencias ciudadanas en estos términos tiene, por tanto, consecuencias en el modo en que se plantean los procesos de formación y expresión de los intereses ciudadanos, y en las técnicas utilizadas en ellos, cuestiones que, sin embargo, aparecen en el discurso de los informantes como un asunto neutro.

Frente a esta concepción no problemática de los procesos y técnicas empleados en la participación, resulta útil recordar la distinción de Bourdieu (2001) entre la votación y la deliberación, como formas de producción de opiniones que tienen consecuencias diversas, ya que mientras el voto remite a una acción individual, la deliberación se convierte en condición de una acción *realmente* colectiva, capaz de modificar la realidad.

8.6.3. Las reticencias frente a la toma de decisiones

El análisis de las políticas municipales muestra cómo los informantes insisten en desvincular la participación de los ciudadanos de la toma de decisiones, reivindicando la lógica de la democracia liberal representativa, que asume que sólo los políticos electos pueden decidir sobre las cuestiones públicas.

Políticos y técnicos reivindican, por decirlo en términos de Bourdieu, el monopolio del ejercicio de la política y la gestión, argumentando que los ciudadanos no cuentan con el capital que cuenta en el campo. En la mayoría de casos, los entrevistados no les consideran como personas políticamente competentes y, en este sentido, oponen el conocimiento técnico a la falta de capacitación de los ciudadanos, la madurez a su infantilidad, la virtud de perseguir el bien común a su egoísmo, y la mesura a la demanda insaciable de bienes y servicios.

Los ciudadanos no son reconocidos como actores legítimos porque carecen, en definitiva, de las habilidades y capacidades necesarias para tomar decisiones y gestionar los asuntos públicos.

8.7. EL PRIVILEGIO DE LOS VALORES INSTRUMENTALES

La participación ciudadana, como se señaló en el capítulo 3, puede tener un valor sustantivo o instrumental. En el primer caso, se concibe como un bien en sí misma, en tanto que supone un ejercicio de las virtudes cívicas. En el segundo, constituye un medio para conseguir otros fines, bien de carácter político —la democratización del sistema político, dirigida a ampliar tanto los sujetos políticos como las instancias institucionales para la participación directa en los asuntos públicos—, bien de tipo administrativo —aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión pública, incidiendo en cuestiones como la expresión de las preferencias ciudadanas para orientar el gasto público o la transparencia y publicidad en los procesos de toma de decisiones.

En la creación de mecanismos participativos, las instituciones políticas han tendido a privilegiar los valores instrumentales de carácter administrativo y, en especial, de aquellos que han adquirido protagonismo con la expansión del modelo postburocrático de gestión.

El predominio de estos valores se observa claramente en el análisis del Plan Estratégico y de las políticas municipales, donde la receptividad se revela como un valor central de la participación. Así, la intervención de los ciudadanos en la gestión pública es concebida como un instrumento para mejorar la calidad de los servicios y aumentar la capacidad de la administración para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Las Mesas de Solidaridad parecen dar mayor relevancia a otro tipo de valores, como la corresponsabilidad de los ciudadanos en la atención a las necesidades sociales. Sin embargo, en el desarrollo de la experiencia, esta corresponsabilidad se ha limitado a la gestión de proyectos, dejando de lado las tareas de diagnóstico, debate y planificación de las actuaciones.

El privilegio de los valores administrativos puede implicar, como ya se ha señalado en el capítulo 2, un riesgo de mercantilización de la gestión pública, en el sentido de convertir a los ciudadanos en clientes y a la administración, en un mero proveedor de bienes y servicios.

La imagen del cliente no sólo supone una reducción de la noción de ciudadanía, sino también un concepto limitado de participación. En lugar de considerar al ciudadano como miembro de una comunidad, capaz de participar en la definición de objetivos políticos, éste es definido, y llamado a participar, como un sujeto individual, poseedor de derechos también individuales, que se relaciona con la administración pública de igual manera que lo hace con las empresas del mercado.

La participación del cliente se limita, de esta manera, a la elección de políticas previamente definidas, con una capacidad fuertemente limitada de intervención en las decisiones de la administración (Cunill, 1999). Como señala J. Alguacil (2004), el cliente-consumidor puede decidir sobre opciones culturales, elegir un producto u otro, elegir un servicio u otro, exigir más calidad, pero no tiene la opción de definir sus necesidades y diseñar la forma de satisfacerlas.

La introducción de conceptos y valores mercantiles en la relación entre ciudadanos y administración se presenta, además, como una cuestión neutra políticamente. Esta neutralidad técnica tiende a ocultar no sólo los principios ideológicos que le subyacen —y que podríamos calificar siguiendo a Echebarria y Mendoza como una “lógica de racionalidad económica individual y egoísta” (1999:40)—, sino también el carácter problemático de los valores que se atribuyen a la gestión y a la participación de los ciudadanos.

El interés por aumentar la receptividad constituye, en principio, una cuestión positiva, que puede democratizar la gestión municipal, pero también puede hacer perder de vista que la administración no es un simple proveedor de bienes y servicios, sino una instancia que debe promover la búsqueda de un interés general. Como apunta E. García Guitián (2003), existe un equilibrio delicado entre receptividad y responsabilidad. Los ciudadanos poseen recursos diferentes para organizarse e influir en las decisiones públicas, recursos que reflejan y reproducen las desigualdades que existen en la estructura social. Si los representantes públicos tratan de responder únicamente a las demandas que acceden a los canales políticos, dejando de atender las necesidades de los grupos que tienen menos posibilidades de hacerse oír, podremos calificar su gestión como receptiva, pero no como responsable.

CAPÍTULO 9

REFLEXIONES FINALES: LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA PARTICIPACIÓN

En *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio (1985) reflexiona sobre lo que denomina las *promesas incumplidas de la democracia*. A partir de un análisis de las diferencias entre los ideales de la democracia⁶⁹ y la realidad de la misma, el autor enuncia seis promesas no cumplidas en el transcurso de la historia: el problema de la representación de los intereses, la existencia de espacios no democratizados, la supervivencia de las oligarquías y el poder invisible, la falta de educación al ciudadano y el espacio limitado en que funciona la democracia. En este último capítulo se pretende realizar, con la participación ciudadana, un ejercicio similar al de Bobbio.

La participación aparece, en muchos documentos y discursos oficiales, como la solución a los problemas políticos de las sociedades contemporáneas. Así, promete *salvar* a la democracia representativa, cerrando esa brecha entre profesionales y profanos que no para de crecer y que, en los diagnósticos más pesimistas, amenaza con conducir a situaciones como la que describe Saramago en su *Ensayo sobre la lucidez*⁷⁰. Promete, además, *redimir* al Estado de Bienestar de sus *efectos perversos*, acabando con la crisis moral y económica que provoca, a través del pluralismo y la introducción de criterios de calidad del mercado. Promete, por último, *defender* al Estado-nación de las presiones de la globalización que socavan su soberanía, ampliando los espacios de decisión política a otros ámbitos territoriales de carácter subestatal.

Sin embargo, pese al triunfo de los discursos a favor de la participación, ésta sigue constituyendo un fenómeno minoritario, más que una realidad arraigada en la práctica política, en la que predomina, entre los políticos, la desconfianza hacia una mayor intervención de los ciudadanos en la gestión de lo público y, entre estos últimos, la apatía y la desafección política. La brecha entre unos y otros no se cierra, y a ello contribuye, en gran medida, el propio modelo hegemónico de democracia liberal, que privilegia los aspectos formales, tanto en sus instituciones como en su ideología.

69 El autor parte de un concepto formal de democracia. Para Bobbio, el régimen democrático es, ante todo, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de las decisiones colectivas y la elección de las personas autorizadas para tomarlas.

70 En esta novela, Saramago relata lo que ocurre cuando, durante las elecciones en una ciudad ficticia, el 80% de los ciudadanos decide, de forma individual, votar en blanco (Saramago, J., 2004, *Ensayo sobre la lucidez*, Madrid, Alfaguara).

El modelo ofrece pocas posibilidades de participación a los ciudadanos, más allá del derecho, casi convertido en obligación, de votar cada cuatro años, y tampoco las organizaciones gozan de un estatuto político claro, ya que la tradición liberal, en su aversión a los cuerpos intermedios entre el Estado y los ciudadanos, coloca a las organizaciones sociales en una especie de limbo político. Más allá del voto, los derechos de participación ciudadana se convierten en una cuestión sujeta a la voluntad de los representantes políticos.

Los postulados ideológicos de la democracia liberal tampoco contribuyen a solucionar el creciente distanciamiento entre políticos y ciudadanos, ya que los papeles que deben cumplir cada uno de ellos parecen estar firmemente definidos. Los políticos profesionales, elegidos de manera democrática por los ciudadanos votantes, son los auténticos, únicos y legítimos encargados de tomar las decisiones públicas. La división del trabajo político es clara y, mientras los profesionales reclaman su monopolio, los ciudadanos se distinguen de ellos definiéndose como apolíticos y justificando su participación en la política por un interés en el desinterés, que oculta la dimensión netamente política de las propuestas que surgen de la sociedad civil.

La participación constituye, además, un fenómeno paradójico, en tanto que la apertura de espacios a la intervención de los ciudadanos convive con una creciente concentración del poder político. La participación ciudadana, que prometía contrarrestar las presiones de la globalización política ampliando los espacios de decisión, ha quedado recluida al ámbito de lo local, mientras cada vez más decisiones quedan en manos de organismos que, a falta de legitimidad democrática, disponen del poder de imponer su voluntad aún en contra toda resistencia.

Tampoco con relación al Estado de bienestar parecen cumplirse las promesas democratizadoras de la participación, presentes en las versiones más progresistas del pluralismo. Las políticas de reestructuración se han decantado, preferentemente, por la privatización de servicios y prestaciones públicas. En este nuevo escenario, las organizaciones de la sociedad civil han pasado a ejercer un importante papel como proveedores de bienes, pero en condiciones de fuerte dependencia del Estado.

Esta dependencia restringe su autonomía e impone serios límites a las entidades para que puedan desarrollar las funciones de reivindicación y control de la gestión política, fundamentales para la defensa de los derechos sociales. Como señala Eliasoph, una manera por la que se supone que la participación en las organizaciones de la sociedad civil ayuda a los ciudadanos a crear democracia es porque genera una especie de poder cívico. Éste es un tipo cultural de poder, el poder de abrir contextos públicos para la pregunta, el desafío, el debate; el poder de llegar a ser un tipo diferente de persona, de crear nuevos significados y plantear nuevas cuestiones. En el ámbito del bienestar social, los políticos abogan, sin embargo, por otro tipo de ciudadanía: piden voluntarios apolíticos que rellenen los huecos de la caridad y las agencias de bienestar, diciendo que tal ciudadanía es más necesaria ahora, en tiempos de recortes; pero no piden a los ciudadanos que discutan las decisiones políticas que generan tales recortes (1998:13-14).

Las reformas participativas presentan, por tanto, importantes límites para cumplir sus promesas de profundización democrática. Algunos de estos límites son producto de la configuración del sistema político en las sociedades contemporáneas, y de la incapacidad de las instituciones públicas para hacer realidad la dimensión ética de la democracia. Otros, sin embargo, derivan del modo en que se están llevando a la práctica estas reformas o, más concretamente, de determinadas tendencias presentes en la institucionalización de los nuevos espacios de participación ciudadana.

El protagonismo de la administración en la creación de estos espacios, unido a la ausencia de una regulación legal y una tradición política que garanticen la participación como un derecho consagrado, que pueda ser reclamado por los ciudadanos, convierte a los mecanismos participativos en una concesión, sujetos a la discrecionalidad, e incluso a la arbitrariedad, de las instituciones públicas.

Además, como señala Restrepo (1997), el fomento de la participación social sin incentivar la capacidad de propuesta de las organizaciones ciudadanas tienden a negar su autonomía social y, de esta manera, perpetúa la dependencia organizacional de la sociedad civil respecto de las ofertas del Estado.

La profundización democrática no requiere sólo de un incremento en el número de actores; precisa, sobre todo, de una ampliación en términos cualitativos que permita a los distintos grupos sociales, y en especial a aquellos que poseen menos recursos, intervenir en la producción de lo público. Sin embargo, el privilegio de las asociaciones frente a los ciudadanos individuales, y la existencia de sesgos en los actores convocados a participar, no facilitan esta democratización cualitativa, sino que tiende a reproducir el modelo corporativo de intermediación de intereses y, con él, las desigualdades en la representación.

Tampoco el diseño organizativo de estos mecanismos contribuye a fomentar el potencial democratizador que podría suponer la participación de las organizaciones ciudadanas en la gestión pública. La gran capacidad de control que la administración ejerce sobre estos procesos impide a las organizaciones sociales introducir nuevas cuestiones y ensayar nuevos modos de ver y transformar la sociedad. El miedo a que estos mecanismos se conviertan en espacios de oposición, que lleva a los políticos a definir la participación como colaboración, excluye a muchas organizaciones que, ante la disyuntiva entre lealtad y voz, optan por la salida. Así, las demandas de aquellos grupos que plantean alternativas al modelo de organización social vuelven a quedar fuera de los procesos de concertación política, condenados a la protesta en el mejor de los casos, y al silencio y la invisibilidad en el peor de ellos.

La creación de instrumentos que permitan la incorporación de los ciudadanos a la gestión pública no supone una democratización automática de los procesos políticos. Si la democracia necesita de un ciudadano activo y una sociedad civil que realmente posean las características que normativamente se les atribuyen, así como nuevos espacios que permitan una mayor implicación política de los actores sociales, es necesario reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de estos requisitos y sobre el modo de favorecerlos en el diseño institucional de los mecanismos participativos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERICH, T. (2003): "Participación ciudadana", en R. ROMÁN (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid, Universidad Complutense.
- ALBERT, M. (2004): *La eclosión asociativa en el tránsito hacia una nueva era. Un estudio del Tercer Sector en el ámbito comarcal de l'Horta Sud (Valencia)*. Tesis doctoral inédita, Universitat de Valencia. Departament de Sociologia i Antropologia Social.
- ALGUACIL GÓMEZ, J. (2004): *Estrategia relacional para optimizar la participación ciudadana*, II Jornadas de Participación Ciudadana, Burgos, Federación de Asociaciones de Vecinos de Burgos.
- ALONSO, L.E. (1994): "Macro y microcorporatismo: las nuevas estrategias de la concertación social", *Revista Internacional de Sociología*, 8 y 9, pp.
- ALONSO, L.E. (1998a): "Las transformaciones de la cuestión social", *Gaceta Sindical*, nº 167, pp.87-97.
- ALONSO, L.E. (1998b): *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*, Madrid, Fundamentos
- ALONSO, L. E. (1999a): "Ante la exclusión social y pobreza: algunas propuestas y nuevos planteamientos", *Gaceta Sindical*, nº 172, pp.25-37.
- ALONSO, L.E. (1999b): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Editorial Trotta.
- ALONSO, L.E y CONDE, F. (1994): *Historia del consumo en España. Una aproximación a sus orígenes y primer desarrollo*, Madrid, Debate.
- AMORÓS PERICH, M. (1998): "Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 23.
- ARBÓS, X. Y GINER, S. (1993): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- ARDITI, B (1995): "La política después de la política", en S. BOLOS, (coord.), *Actores sociales y demandas urbanas*, México, Plaza y Valdés.

- ARIÑO, A. (DIR.); ALIENA, R; CUCÓ, J. y PERELLÓ, F. (1999): *La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundació Bancaixa.
- ARIÑO, A. (DIR.); CASTELLÓ, R. y LLOPIS, R. (2001): *La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundació Bancaixa.
- ARIÑO, A. y CUCÓ, J. (2001): "Las organizaciones solidarias. Un análisis de su naturaleza y significado a la luz del caso valenciano", *RICS*, 29.
- ARNSTEIN, S. (1971): "A ladder of citizen participation in the USA", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, Vol 57:176-182.
- ARTETA, A.; GARCÍA GUITIÁN, E. y MÁIZ, R. (2003): *Teoría política: poder, moral democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- ASCOLI, U. y PAVOLINI, E. (2000): "Las organizaciones del tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades", en MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J.L. y GONZÁLEZ SEARA, L., *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid, Tecnos.
- AYUNTAMIENTO DE CATARROJA (2003): *Pla Estratègic Catarroja 2010. Qualitat i futur*, Ayuntamiento de Catarroja.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1996-2002): *Memorias de las Mesas de Solidaridad*. Ayuntamiento de Valencia.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1998): *Criterios de funcionamiento y organización de las Mesas de Solidaridad*. Ayuntamiento de Valencia.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2000), Candidatura del Ayuntamiento de Valencia al premio UNESCO "Ciudades para la Paz". *Acción Municipal: Las Mesas de Solidaridad*. Sección de Estudios y Planificación de la Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Valencia.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, (2002): *Guía de recursos sociales de la ciudad de Valencia*, Ayuntamiento de Valencia.
- BALANDIER, (1994): *El poder en escenas*, Barcelona, Paidós.

- BARBER, B. (2004): *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*, Madrid, Almuzara.
- BARTHÉLEMY, M. (2003): *Asociaciones. ¿Una nueva era de la participación?* Valencia, Tirant lo Blanch.
- BAUMAN, Z. (2001): *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- BECK, U.; GIDDENS, A. y LASH, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza Editorial.
- BÉJAR, H. (2000): *El corazón de la república*. Barcelona, Paidós.
- BENEDICTO, J (2004): El cambiante escenario de la participación política: ¿Hacia una política participativa? , en *Zona Abierta*, 106/107.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M^a L. (1996): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid, Alianza.
- BENEDICTO, J. y REINARES, F. (1992): *Las transformaciones de lo político*. Madrid, Alianza Editorial.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- BOBBIO, N. (1986): *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica
- BOBBIO, N. y MATEUCCI, N. (1982): *Diccionario de Política*. Madrid, Siglo XXI.
- BOGUMIL, J. (1999): "Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde", en: Kubicek, H.: *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Heidelberg, S. 51-61
- BONIFACIO, J.A. (2001): "Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. (1994): *Per una sociologia reflexiva*, Barcelona, Herder.
- BOURDIEU, P. (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- BOURDIEU, P. (2001): *El campo político*. La Paz, Plural Editores.
- BOURDIEU, P. (2005): "El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la voluntad general", en WACQUANT, L.(coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Barcelona, Gedisa.
- BRESSER, L.C. (2001): "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...". *International Journal of Political Studies*, n° 3 septiembre 2001: 143- 166.
- BRESSER, L.C. y CUNILL, N. (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Barcelona, Paidós.
- BRUGUÉ, J. (1996): "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 5-6.
- BRUGUÉ, J.; FONT, J. y GOMÁ, R. (2003): "Participación y democracia. Asociaciones y poder local", en M^a J. Funes y R. Adell (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*, Madrid, Colección Varia, UNED.
- BRUGUE, Q.; AMOROS, M. y GOMA, R., (1994): "La administracion publica y sus clientes, ¿Moda organizativa u opción ideológica?", *Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, n° 1, diciembre 1994
- CACHÓN, L. (1996): "Estado de Bienestar y capitalismo avanzado", en Benedicto, J. y Morán, M^a L. *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Alianza, Madrid.
- CAÍS, J. (1997): "Metodología del análisis comparativo", *Cuadernos Metodológicos del CIS*, n° 21, Madrid, CIS.
- CAMINAL, M. (1996): *Manual de Ciencia Política*, Barcelona: Tecnos.
- CANSINO, C. y ORTÍZ LEROUX, S. (1997): "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil", *Metapolítica*, 2.

- CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid. Alianza.
- CASTELLS, M. (1997b): "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad de la información", en GINER, S. y SARASA S. (EDS.): *Buen gobierno y política social*. Barcelona, Ariel.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, Madrid, Alianza.
- CEA D'ANCONA, M^a A. (1998): *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- COHEN, J.L. y ARATO, A. (2000): *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2003a): "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa", Segundas Jornadas de Sociología Política "¿Más allá de la democracia representativa?", Madrid.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. (2003b): *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Barcelona, Fundación Alternativas.
- CROUCH, C. (1999): "La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación" en S. GARCÍA y S. LUKES (COMPS.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Madrid, Taurus
- CROZIER, M. (1997): "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 7, Caracas.
- CRUZ, R. (2000): "El derecho a reclamar derechos, acción colectiva y ciudadanía democrática", en PÉREZ LEDESMA, M. (COMP.): *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias.

- CUNILL, N. (1995): "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Reforma y Democracia*, 4.
- CUNILL N. (1999): "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?. Retos de las reformas de segunda generación", *Revista Nueva Sociedad*, 160.
- DAHL, R.A. (1992): *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F. (eds.), (1998): *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza
- DEL PINO, E., (2003): "¿Por qué y cómo debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública?", XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública". Caracas, 2003.
- DELGADO, J. M. y GUTIÉRREZ, J. (1994): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- DIAMOND, L. (1997): "Repensar la sociedad civil", *Metapolítica*, 2, México.
- DÍAZ CASANOVA, M. (1985). *El asociacionismo de los minusválidos. Entre organización social y movimiento social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DIENEL, P. y HARMS, H. (2000): *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*, Barcelona, Ediciones del Serbal
- DÍEZ RODRÍGUEZ, A. (1999): "Voluntarios, ONG´s y sociedad civil en la reordenación globalizadora", *Revista de Estudios de Juventud*, 45.
- DONATI, P. (1998): "La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 5, pp. 15-35.
- DONATI, P. (1999): *La ciudadanía societaria*, Granada, Universidad de Granada, (e.o.1993).

- ECHEBARRÍA, K. Y MENDOZA, X. (1999): "La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público", en LOSADA y MADORRÁN: *¿De burócratas a gerentes?*, Washinton D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- ELIASOPH, N. (1998): *Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ELSTER, J. (2000): *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- FEMP (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos*, Madrid, Departamento de estudios del Área de Participación Ciudadana, Madrid, FEMP.
- FERNÁNDEZ, O (1997): Los avatares de la noción de sociedad civil, en *Boletín electoral latinoamericano*, nº XVII, enero-julio 1997
- FLEURY, S. (2003): "Reforma del Estado", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (<http://www.iigov.org>)
- FONT, J., (coord.), (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2004): "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación.", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004
- FONT, J. y GOMÁ, R (1999): «La participación ciudadana en la política local», en *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.
- FONT, J. y RIVERO, C. (1999): "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en J. SUBIRATS: *¿Existe sociedad civil en España?*, Madrid, Fundación Encuentro.

- FONT, N. y SUBIRATS, J. (2000): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona, Icaria
- GANUZA, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C. (2003): *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo
- GARCÍA FERRANDO, M. (1979): *Sobre el método. Problemas de investigación científica en sociología*, Madrid, CIS.
- GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO, A. (1998): *Los Nuevos Valores de los Valencianos. La Comunidad Valenciana en la Encuesta Mundial de Valores*, Valencia, Fundación Bancaixa
- GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO, A. (2001): *Postmodernización y autonomía. Los valores de los valencianos*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. (1998): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza.
- GARCÍA GUITIÁN, E. (2003): "Problemas de la representación política", en ARTETA, A.; GARCÍA GUITIÁN, E. y MÁIZ, R. (eds.), *Teoría política: poder, moral democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- GIDDENS, A. (1998): *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- GIDDENS, A. (2001): *Consecuencia de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial (e.o. 1990)
- GINER, S. (1995): *Lo privado público, altruismo y politeya democrática*, en Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- GINER, S. (1996): "Sociedad civil", en E. DÍAZ y A. RUIZ MIGUEL, *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Ed. Trotta.
- GINER, S. y SARASA, S. (1997): *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel.

- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E, Y TORRES, C. (eds.) (1998): *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial.
- GOBERNADO ARRIBAS, R. (1998): "Institucionalización", en GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E.; TORRES, C. (eds.), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial
- GOMÀ, R. y FONT, J. (2001): "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en FONT, J., *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- GOMÀ, R. y Q. BRUGUÉ (1994): "Nuevos modelos de gestión y organización pública", *Autonomies*, Revista catalana de derecho público, 16.
- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (eds.), (1998): *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Icaria.
- GÓMEZ FERRI, J. (2004), "Los movimientos ciudadanos de defensa y activación del patrimonio en Valencia: los casos del barrio del Cabanyal y la ILP per l'Horta", en VV.AA., *Experiencias sociales innovadoras y participativas*, El Rincón + 10, Coordinadora Ecologista Popular El Rincón-Ecologistas en Acción.
- HALLIBURTON, E. (2002), *Participación ciudadana en la Administración Pública*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública, Argentina.
- HELD, D. (1996): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HELD, D. Y MCGREW, A.(2003): *Globalización/antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- HERNÁNDEZ I MARTÍ, G-M. (2002): *La modernitat globalitzada. Anàlisi de l'entorn social*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- HERRERA, M. (1998a): *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

- HERRERA, M. (1998b): "Tercer Sector y sociedad compleja: El debate teórico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 5
- HUNTINGTON, S. (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- IBÁÑEZ, J. (1997): *A contracorriente*. Madrid. Fundamentos.
- IBARRA, P. y TEJERINA, B. (1998) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta
- INGLEHART, R. (1998): *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Monografías del CIS, nº 161, Madrid, S.XXI.
- KYMLICKA, W. y NORMAN, W. (1997): "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La Política*, 3
- LACLAU, E. y MOUFFE, CH. (1987): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI.
- LOPEZ CAMPS, J., (1998): "La gestión de la calidad en la administración local", *Papers de Formació Municipal*, nº 48, Servei de Formació Local, Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ, A. (2003) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Instituto Nacional de la Administración Pública, documento nº 68
- LOWNDES, V.; L. PRATCHETT AND G. STOKER 2001. "Trends in Public Participation", *Public Administration*, 79
- MACPHERSON, C.B.(1987): *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- MÁIZ, R. (1996): "Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia", en PORRAS NADALES, A.J. (ed.): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
- MÁIZ, R. (2003): *¿Más allá de la democracia representativa?*, II Jornadas de Sociología Política, Madrid.

- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- MARKOFF, J. (1999): *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*, Madrid. Tecnos.
- MÁRQUEZ, F. y OTROS, (2001): "Participación ciudadana en la gestión pública. Segunda parte", *Temas Sociales*, nº 42 (obtenido en www.sitiosul.cl).
- MARSHALL, T.H. (1998): *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial (Ed.or. 1950).
- MARTÍNEZ SORIA, T. (2001): *Municipio y sostenibilidad: El proceso en la Agenda 21 Local de Torrent*, Torrent, Ayuntamiento de Torrent.
- MARTÍNEZ, M^a A., (2004): "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F.
- MELUCCI, A. (2002): *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- MEMBRADO MARTÍNEZ, J. (1999): *La gestión empresarial a través del modelo europeo de excelencia de la E.F.Q.M.*, Madrid, Ediciones Díaz Santos.
- MERTON, R.K. (1977): "El efecto Mateo en la ciencia" en *La sociología de la ciencia. Investigaciones teóricas y empíricas*. Vol. II, Madrid, Alianza.
- MISHRA, R. (1992): *El Estado de Bienestar en crisis*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- MISHRA, R. (1993): "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. et alli., *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, pp. 55-79.
- MISHRA, R. (1994), *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

- MONTAGUT, T. (1994): *Democràcia i Serveis Socials*, Hacer, Barcelona.
- MONTAGUT, T. (2000), *Política social. Una introducción*, Barcelona, Ariel.
- MONTERO, GUNTHER Y TORCAL (1998): "Actitudes hacia la democracia en España : legitimidad, descontento y desafección" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83.
- MORÁN, M^a L. y BENEDICTO, J. (2000): *Jóvenes y ciudadanos. Propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- MORÁN, M^a L. y BENEDICTO, J. (2002): *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- MORIN, E. (2004): "¿Podemos reformar la administración pública?". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre.
- MOUFFE, CH. (1999): *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós.
- MOUFFE, CH. (2003): *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., (2000): "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo", en MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. (ed)., *El estado de bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 17-108.
- MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Madrid, Díaz de Santos
- NALLINO, M^a A. (2001): "Una aproximación a la problemática de la Reforma del Estado . Contenido, alcance y limitaciones de los modelos de reforma". Primer Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración Pública", Rosario, 30 de agosto a 1 de septiembre de 2001
- NAVARRO YÁÑEZ, CL. J. (1997): "El nuevo localismo democrático: análisis descriptivo de algunas tendencias". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9

- NAVARRO YÁÑEZ, CL. J. (1999a): "Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 121, (XXI).
- NAVARRO YÁÑEZ, CL. J. (1999b): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, Córdoba, CSIC.
- NAVARRO YÁÑEZ, CL. J. y PÉREZ YRUELA, M. (1994): "Participación ciudadana en los municipios: algunas propuestas sobre enfoques teóricos y metodológicos. Aplicación al caso del Municipio de Córdoba", Madrid, IESA, *Documento de trabajo*.
- NAVARRO YÁÑEZ, CL. J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- NINO, C.S. (1997): *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa.
- NORRIS, P. (1999): *Critical citizens: global support for democratic government*, Oxford, Oxford University Press.
- O´CONNOR (1981): *La crisis fiscal del Estado de Bienestar*, Barcelona, Península.
- O´DONNELL, G. (1998), "Accountability horizontal", *Ágora*, nº 8
- OCDE (1995): "La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE", en MAP, Madrid.
- OCDE (2001): "Citizens as partners. OÉCD Handbook on information, consultation and public participation in policymaking", París (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF>)
- OCDE, (1991): *La administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- OCDE, (1997): "Iniciatives de qualitat en els serveis als països membres de la OCDE", Papers de Formació Municipal, nº 41, Servei de Formació Local, Diputació de Barcelona.

- OCDE, (2001): "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de política: información, consulta y participación pública", PUMA Nota de políticas públicas, nº 10
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.
- OFFE, C. (1992): *La gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OFFE, C., (1996): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema (e.o. 1988)
- OFFE, C. y PREUB, U. 1990. "Instituciones democráticas y recursos morales". *Isegoría*, 2.
- OLIET PALAT, A. (1997): "Corporativismo y neocorporativismo", en DEL ÁGUILA, R. (ed): *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- OPAZO MARMENTINI, J.E. (2000): "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales", *Metapolítica*, 5, México.
- OVEJERO LUCAS, F. (1997): "Tres ciudadanos y el bienestar", *La Política*, nº3
- PASQUINO, G. (comp.): *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza.
- PASSERIN D'ENTRÈVES, M. (1992): "Hanna Arendt and the idea of citizenship", en Mouffé, Ch, *Dimensions of Radical Democracy*, London, Verso.
- PÉREZ DE YRUELA, M. y GINER, S. (1988): *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel.
- PÉREZ LEDESMA, M. (2000): *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias.
- PINDADO, F.; REBOLLO, O., y MARTÍ, J. (2002): *Eines per a la participació ciutadana. Bases, mètodes i tècniques*. Col·lecció Papers de Participació Ciutadana, Barcelona, Diputació de Barcelona, Centre per a la Participació Ciutadana Flor de Maig.
- PITKIN, H. (1985): *El concepto de representación política*. Madrid, Centro de estudios constitucionales.

- PUTNAM, R. (2000): *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*, Barcelona, Ed. Proa.
- RAMIÓ, C.; MÁS, J. Y SANTOLARIA, J. (1999): "L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre els Models de Gestió Pública Emergents: la Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadans" en Salvador (ed.): *Catalunya Davant la Societat de l'Informació: Nous Actors i Noves Polítiques*, Barcelona, Editorial Mediterrània.
- RESTREPO, D. I. (1997): "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 7.
- RESTREPO, D. I. (2001): "Eslabones y precipicios entre participación y democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, 3.
- REVILLA, M. (1996): "Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático", en Benedicto, J. y Morán, M^a L.: *Temas de sociología política*, Madrid, Alianza Universidad.
- REVILLA, M. (2002): *Las ONG y la política*, Madrid, Istmo.
- RICHARDS, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1993): Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda reestructuración del Estado de Bienestar. *Documentación Social*, nº 93, pp. 57-72.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de Bienestar en España. Debates, desarrollos y retos*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y CODORNIU, M. (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- ROSSELLÓ, V. M.; TEIXIDOR, M^a J. y BOIRA, J. V. (1988): *La Comarca de l'Horta. Área Metropolitana de Valencia*, Valencia, Generalitat Valenciana.

- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (2000): *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBV.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. e ISPIZUA, M^a A. (1989): *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SÁEZ, V. (1997): "Gestión pública y participación ciudadana", artículo tomado de la *Compilación de Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas* (<http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm#cons>)
- SAJARDO, A. (1998): *El sector no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana*, Valencia, CIRIEC España.
- SÁNCHEZ-MEJORADA, C. y ÁLVAREZ, L. (2002), "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", en ÁLVAREZ, L. et al. (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana
- SARASA, S. (1995): "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruístas", en SARASA, S. y MORENO, L.: *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid. CSIC, IESA
- SARASA, S. (1996): "Pluralismo agonístico y gestión del bienestar", en VV.AA. *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argenteria.
- SARASA, S. Y OBRADOR G. (1999): "El papel de la sociedad civil en los servicios sociales", en Subirats, J. (ed), *¿Existe sociedad civil en España?. Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
- SCHMITTER, P. (1992): "¿Aún el siglo del corporativismo?", en SCHMITTER, P. & LEHMBRUCH, G., *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, Alianza, Madrid (v.o. 1974).

- SCHUMPETER, J. (1988): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- SORRIBES MONRABAL, J. (1997): *Comprendre i gestionar la ciutat: un assaig d'economia i política urbana*, Valencia, Universitat de Valencia.
- SOUSA SANTOS, B. (1999): *Reinventar la democracia, reinventar el estado*. Madrid, Sequitur.
- SOUSA SANTOS, B. (2004): *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SOUSA SANTOS, B. (2005): *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Editorial Trotta.
- SUBIRATS, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales", en el boletín *Tecnología para la Organización Pública*. (<http://www.top.org.ar>)
- SZTOMPKA, P. (1996): *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza Universidad.
- TAYLOR, CH. (1995): "Invoking Civil Society", en *Philosophical Arguments*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- TEJERINA, B. (2003): "Movimientos sociales", en ARIÑO, A. (ed.): *Diccionario de la solidaridad I*, Cuadernos de la solidaridad nº 2, Valencia, Tirant lo Blanch.
- TOURAINE, A. (1999): *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós.
- TURNER, B.S. (1993): "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", en B.S. TURNER (ed.), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage.
- VALLES, M. S. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.
- VALLESPÍN, F. (1996): "Sociedad civil y crisis de la política", *Isegoría*, 13.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

- VILLASANTE, T.R. (1995): *Las democracias participativas. de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, HOAC.
- VV.AA. 2000: *Informe España 2000. Una interpretación de su realidad social*. Madrid, CESC, Fundación Encuentro.
- VV.VV. (1997): *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, Santiago de Chile, FLACSO.
- ZICCARDI, A. (com.) (1991): *Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa*, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO-Instituto Mora, México.
- ZICCARDI, A. (1994a): "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana", en VV.AA., *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, Secretaría de Gobernación, México.
- ZICCARDI, A. (1994b): "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F)", en Álvarez, Lucía (comp.), *Participación social y cambio institucional en el D.F.* CIIH-UNAM.