

Capítulo II

Participación, ciudadanía y gestión pública en el ámbito local

Hablar de participación está de moda. En los municipios, los parlamentos, las asociaciones, en la Comunidad Europea, los partidos políticos, las comunidades religiosas y los empréstitos financieros. ¿Porqué participación?, ¿En que consiste?, ¿Cómo puede llevarse a la práctica en el contexto local actual?, ¿Con qué experiencias se cuenta?. En el presente capítulo abordaremos diversos temas que consideramos estrechamente relacionados, siguiendo un eje de reflexión que tiene como objetivo ofrecer respuestas a estas preguntas desde una perspectiva que no se acota ciertamente al nivel local, pues, como aquí plantearemos, la participación de los ciudadanos o su ausencia en lo que aquí consideramos la gestión del espacio de lo público, es un asunto que se sustenta en varios elementos contextuales, distintos pero estrechamente relacionados. Aquí los trataremos desde los siguientes puntos: 1) los variados conceptos sobre la participación, 2) Algunos elementos que sustentan la actual crisis de la política representativa, 3) la gesta y evolución de una brecha histórica entre población civil y gobierno, 4) la ampliación del concepto de ciudadanía y el desarrollo del Estado del bienestar, y 5) la pertinencia del nivel local como núcleo de decisión política en un contexto de globalización como el actual. El primero de estos apartados explora los sentidos del concepto de participación, para en el segundo sustentar su actual carácter imperativo para el sistema político, partiendo del supuesto de que la exclusión de los ciudadanos de los asuntos públicos conlleva la extensión de una fractura que separa sociedad civil de sociedad política, cuya solución parece estar lejos de la política representativa. Su forja es el tema de los dos siguientes apartados, intentando ofrecer una perspectiva histórica orientada al continente europeo. La perspectiva actual se retoma en el quinto punto teórico aquí incluido: la participación vista desde lo “glocal”. Finalmente, otros dos apartados se dedican a revisar experiencias de participación a nivel municipal y el asunto de la evaluación de las estrategias participativas.

Hablar de la participación implica reflexionar sobre lo que constituye el espacio de lo público, y de cómo este ha sido socialmente construido en nuestro ámbito de estudio, no solamente en sus aspectos culturales o cognitivos, sino también, en sus términos estratégicos o instrumentales, todos los cuales tienen relación con la forma de gestionar las políticas públicas, y por ende, las de participación de la ciudadanía. Entendemos por espacio de lo público un concepto analítico, que alude al interés colectivo que fundamenta cualquier definición de sociedad. Nos servirá para explorar relaciones sociales, competencias institucionales y su división en diversos dispositivos, históricamente asumidos en forma diferencial por diversos aparatos estatales, civiles o religiosos. Interesa comprender el concepto de lo público en el sentido de aquello que expresa, aún sea retóricamente, algo opuesto al interés privado, que alude al bien colectivo, así sea para justificar acciones en contra de otros colectivos. Explorar la evolución de este espacio nos lleva a reflexionar sobre la formación del poder político como un ámbito autónomo de la sociedad, y a la factura de una solución de continuidad entre gobernantes y gobernados, que hace que hoy sea necesario hablar de participación.

El modelo actual basado en la democracia implica en teoría, como su nombre lo indica, un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Apunta a un cambio en las bases de legitimidad que se fundamentan en un concepto del interés colectivo, en el cual la voluntad de los ciudadanos en la gestión de lo público se expresa mediante un sistema de representación que depende de elecciones periódicas. En el actual juego democrático se relacionan con el concurso de los partidos políticos, quienes recurren a la oferta de actuaciones sobre la esfera de lo público para captar el voto que los ciudadanos expresan en las urnas. Sin embargo, como se señala desde la actual teoría política, la democracia actual no descansa solamente en leyes y en estructuras, sino sobre todo en una cultura política. La cultura democrática ha sido definida a menudo por la igualdad, exigiendo al menos tres dimensiones básicas: respeto de los derechos fundamentales, ciudadanía y representación, no pudiendo existir a su vez sin una reconstrucción del espacio público y sin una

vuelta al debate político que pasa necesariamente por la participación de los ciudadanos, un asunto que se fundamenta en varios factores, que revisaremos a continuación.

La crisis de la política representativa

Entre muchas otras cosas, hablar de participación significa acercar la administración pública a los ciudadanos, lo cual indica ya la necesidad de resolver una brecha entre el poder político y la población que en teoría representa. El alejamiento existente entre estos actores y sectores sociales es uno de los factores tributarios de algo muy conocido, pero poco definido, que comúnmente se denomina como "la crisis de la política". Y si bien son variados los elementos que contribuyen a esta especie de ruptura, como veremos, es el modelo mismo de la democracia representativa el que parece estar en crisis.¹ Aun cuando la pérdida de interés de la ciudadanía en lo político pueda ser interpretado como un síntoma de salud democrática, en el sentido de que cuando las cosas van bien no preocupan al ciudadano, también es indudable que esta apatía expresa un problema de legitimidad en la toma de decisiones.

A pesar de que el sufragio universal y el régimen de partidos se han institucionalizado como los signos de identidad más evidentes de las democracias modernas, el abstencionismo electoral es un fenómeno común en la mayoría de los países occidentales, con cifras que oscilan entre el 20 y el 60% de los respectivos censos electorales.² Varios son los factores que son invocados como causa de los índices de abstención y de votos en blanco, desde la indiferencia ciudadana, hasta un rechazo al sistema en su conjunto por parte de sectores considerables de la población. Los factores que se asocian al hecho de no participar por los cauces electorales es interpretado de muchos modos. Para algunos es una consecuencia de la desaparición de la política de bloques, siendo hoy para estos ciudadanos abstinentes muy similar la oferta de los diferentes partidos políticos y la actuación de sus miembros, pues "todos los políticos son iguales", algo que nos cansamos de escuchar entre nuestros informantes de Reus. Es una actitud en buena medida motivada por numerosos escándalos de corrupción e ineficiencia de los políticos. A la vez, la presencia de movimientos "anti-sistema", que van desde neofascistas a movimientos anarquistas y contestatarios de diverso signo, como los independentistas, para algunos pueden ser interpretados como signos de desencanto en relación a la política tradicional, basada en la representatividad.³ En el caso del Estado Español es singular, y más en el país catalán. Nadie puede negar la intensidad de participación política que se dio en Cataluña entre 1970 y 1980, ni la de toda España entre 1973 y 1975. Tampoco puede soslayarse que desde las contiendas electorales de 1977-1979 se ha registrado una tendencia al incremento del abstencionismo y de la indiferencia política, que contrasta con la participación política ciudadana que se vivió durante el tardofranquismo y al inicio de la Transición. No obstante, tampoco puede decirse que la participación electoral sea despreciable, pues tanto a nivel del Estado Español, como en Cataluña, desde el período "democrático" se han manifestado índices que confirman el voto de

¹ Merece advertir una distinción entre lo que podemos considerar democracia representativa como un concepto abstracto y teórico, que no parece estar en cuestión, a excepción de aquellos que la cuestionan desde posturas totalitarias o fascistas; y la práctica de la democracia, que es producto de una construcción histórica y no simplemente una retórica. Ver al respecto los ensayos contenidos en R. del Águila, y otros: *La política. Ensayos de definición* Sequitur, Madrid, 2000.

² El fenómeno, como tantas otras cosas de la sociedad contemporánea, fue detectado en los Estados Unidos a principios de la década de 1960. La elección presidencial que llevó al poder a Kennedy padecía de cifras de abstención escandalosas, a pesar de que también entonces comenzaba la influencia de la televisión en las contiendas electorales. Posteriormente han sido comunes porcentajes por abajo del 50% en elecciones locales y generales. Merece destacarse que en forma paralela a la desafección electoral, en los E.U. ha emergido un volumen impresionante de formas de participación al margen de los procedimientos formales de representación. Véase el estudio de M. Crozier; S. Huntington y J. Watanuki: *The crisis of democracy* Nueva York University Press, Nueva York, 1975.

³ Ver M. Justel: *La abstención electoral en España 1977-1993* CIS, Madrid, 1995. También J.R. Montero: "Elecciones en España" en R. del Águila: (1999) *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs. 391-428.

alrededor del 60 al 70% del electorado, aun cuando los votos en blanco hayan aumentado considerablemente.⁴

No obstante lo anterior, hay que considerar que la abstención a nivel local es un fenómeno más grave, que no puede explicarse por factores clásicos como la medida del municipio, el grado de competencia política o la mayor o menor estabilidad de los equipos gobernantes; o por el "pasotismo" (indiferencia) de los ciudadanos acostumbrados al Estado del bienestar. Expresa una brecha entre gobierno y ciudadanía siendo más elocuente su expresión en el nivel local de los municipios, donde las posibilidades de incidir en la gestión de lo público serían en teoría más factibles y operativas, donde el conocimiento local de los pobladores de una ciudad, de un barrio, podría ser más conveniente incorporado a las políticas. La brecha es tan patente, que resulta común que entre los ciudadanos e incluso entre sus líderes de opinión se equipare Estado con política y gestión pública con gestión de lo público, cuando lo que constituye lo político, en el sentido propio de la palabra, es cuando surge una esfera específica en el seno de lo social donde las decisiones que afectan al conjunto de los miembros de una comunidad son producidas por la discusión o el voto. La demarcación de una clase política frente a la sociedad civil que se reproduce a nivel local, obliga a replantear el modelo dominante de democracia representativa, cuestionando sus componentes de distancia y profesionalización.⁵

Una de sus expresiones es lo conocido como la "política de la presencia", que alude al hecho de exista contacto suficiente y adecuado entre los políticos y sus interlocutores apropiados mas allá de la representatividad política formal. Implica modificar en consecuencia la agenda política, incorporando exigencias de reconocimiento que entrañan inevitablemente demandas de redistribución, cuya resolución constituyen precisamente la razón de ser del ejercicio político.⁶ La distancia actual entre la práctica política profesional y los ciudadanos es tan grande que es bastante corriente que éstos, e incluso los líderes de opinión, confundan Estado con política, y gestión pública con la gestión de todo lo que es público. Para algunos, la falta de proximidad se relaciona directamente con el fenómeno de la profesionalización de la política. Un fenómeno que parece inevitable y acaso necesario para la complejidad derivada de las características de las sociedades modernas y de la necesidad de introducir modelos eficientes de gestión. Pero a la vez de esta racionalidad burocrática que ha llevado a los sistemas políticos y administrativos a su complejidad actual, se documentan también tendencias al perpetuamiento de estos corporativos, gracias a prácticas nepotistas y clientelares, con escasa movilidad y rotación de cuadros, con falta de contacto con los ciudadanos mas allá de los clientes habituales. Como consecuencia de una muy intensa agenda de actividades representativas y partidarias y muchas otras externas o internas a lo partidario, patentizando la constitución de un ámbito autonomizado de "la política".⁷

También es importante señalar que en los Estados contemporáneos, e incluso en el nivel local, la profesionalización de la gestión política ha de convivir con un hecho objetivo que representa la competencia técnica en varios ámbitos de decisión. Genera una posición singular, en la medida en que los cargos electos deben someterse a menudo a los dictámenes de técnicos o funcionarios que no han sido electos sino contratados y que hoy tienden en ocasiones a funcionar como mediadores. De esta forma, pueden situarse en una posición privilegiada que antes era protagonizada solamente por los consejales electos.⁸ Políticos y técnicos suelen actuar como

⁴ Al respecto destacan los trabajos de J. Linz: *Política y sociedad en la España del siglo XX* Akal, Madrid, 1978; J. Foweraker: *La democracia en España* Arias Montano, Madrid, 1990.; M. Jiménez de Parga: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?* Alianza, Madrid, 1993.

⁵ F. Pindado Sánchez: *La participació ciutadana a la vida de las ciutats* Edicions del Serbal-Patronat Flor de Maig, Barcelona, 1999.

⁶ F. Vallespín: *El futuro de la política* Taurus, Madrid, 2000.

⁷ D. Innerarity: *La transformación de la política* Península-Ayuntamiento de Bilbao, Barcelona, 2002.

⁸ Antes de la profesionalización de la política y de la modernización de la administración, era el propio diputado electo el mediador fundamental. Muchos de ellos procedían de profesiones jurídicas: notarios, registradores, abogados, o de profesiones aplicadas como la medicina o la ingeniería, o intelectuales de las humanidades. Algunos procedían de la

mediadores entre la realidad social y la toma de decisiones políticas, pues la complejidad de la organización administrativa actual reserva parcelas en las cuales los técnicos tienen que tomar decisiones u orientar a los políticos para las suyas. Es significativo que los técnicos suelen hablar de los políticos en tono despectivo, en la medida en que son quienes introducen cambios en las propuestas de los técnicos. También, que los políticos tengan que limar la radicalidad técnica en aras de los compromisos políticos con sectores de la ciudadanía.⁹

Si bien se conserva el concurso electoral, el debate político se ha trasladado a las instituciones. Los partidos políticos monopolizan el ámbito de decisión de las intervenciones municipales de tal forma que, la gestión de la cosa pública queda como algo que solo compromete a los políticos, los cuales al votar de forma corporativa comprometen la defensa de intereses a los marcados por sus partidos. Entre los que se incluyen en forma privilegiada los intereses como grupos corporativos interesados en su propia reproducción y en el logro del poder. El sistema electoral basado en listas cerradas y bloqueadas refuerza además la lealtad al partido, que es un ámbito político con criterios de actuación que obedecen lógicas de predominio político, no necesariamente social y en ocasiones antepuesto a las de predominio técnico, jugando una posición intermedia entre gran parte de decisiones que son técnicas o que requieren del consenso de los ciudadanos. En el terreno político esto ocasiona que las actuaciones que obedecen a lógicas de predominio político, no necesariamente social y a menudo al margen de las recomendaciones técnicas, se impongan sobre decisiones que son directamente técnicas o que requerirían del consenso entre los afectados. Al no existir una profesionalización técnica, autónoma de los partidos, de la función pública, la mayor parte de la de gestión política recae sobre los *regidors* (diputados), para lo cual activan estos sus redes intra, inter y extra-partidarias.¹⁰

En todo caso, el proceso político de toma de decisiones suele escapar al monitoreo por parte de los ciudadanos quienes no cuentan con un panorama integral de las actuaciones y decisiones. El alejamiento del ciudadano de la gestión pública deriva también de la falta de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno. Las competencias municipales, comarcales, provinciales, estatales y europeas no hacen sino complicar más el panorama para el ciudadano, toda vez que son convertidas en parte de la arena política, utilizando su reordenación no en aras de mejorar la eficiencia sino de asegurar el mantenimiento de determinados intereses políticos, económicos o incluso personales. La complejidad de niveles e instancias tiene como efecto el incremento de competencias, autoridades y formas de decisión que actúan en detrimento de lo local. Se traduce en la fragmentación y duplicación de los esfuerzos. De hecho, el tamaño y la complejidad de las grandes organizaciones técnicas que requiere actualmente la administración pública, se presenta como una de las razones mas importantes para justificar la ausencia de los ciudadanos de los mecanismos de gestión, debiendo estos limitarse a gozar de derechos y cumplir obligaciones según dictan las leyes elaboradas por los canales políticos.¹¹

El llamado "desencantamiento del Estado" por parte de los ciudadanos tiene mucho que ver también con la difusión, generalizada por los medios de comunicación, de que "algo huele a rancio

clase obrera, donde su experiencia de mediadores era puesta al servicio de la administración. Actualmente, aunque muchos de los cargos electos siguen siendo de profesiones académicas, en las administraciones abundan los técnicos.

⁹ La autonomía profesional, descrita por E. Freidson (*La profesión médica*, 1978), es una tendencia que se observa sobre todo en la administración pública, donde su doble esfera de profesionales (de técnicos y políticos) produce un efecto por el cual las corporaciones profesionales de cualquier tipo acaban constituyéndose en grupos que se autoreproducen y que tienden a autolegitimarse, con lo cual la función de mediación entre el sistema político y la ciudadanía se ve subordinada a los intereses corporativos de estos grupos.

¹⁰ En España esto se relaciona con la abundancia de cargos de confianza en la administración, y en la ausencia de una escuela de administración pública neutral y al margen de los intereses políticos partidarios por colocar a su personal entre el funcionariado o influir en el proceso de su selección. Para el caso de cataluña ver J. Matas: *Public administration and the recruitment of political elites: formal and material politicization in Catalonia* Institut de Ciències Polítiques i Socials (Working Papers 104), Barcelona, 1995.

¹¹ N. Bobbio: *El futuro de la democracia* Plaza y Janes, Barcelona, 1985.

en el mundo de la política". Ha sido alimentada con las numerosas denuncias de corrupción tanto al interior de los partidos como de las instancias de gobierno. Se fundamenta también en la constatación de que la política ha devenido en un espectáculo, de periódico frenesí, como sucede en tiempos electorales, agravado por las características del actual *marketing* político, en el cual la distinción entre candidatos y programas de las diversas opciones políticas se disuelve en aras de su intercambiabilidad. A la vez, el escepticismo entre importantes sectores de la población se manifiesta en una creciente desconfianza respecto a la capacidad de la política para hacer frente a los poderes fácticos económicos en una sociedad cada día más globalizada.¹²

Otra visión sobre el tema de la crisis política de nuestro tiempo se relaciona con algo que se puede denominar como el secuestro de la ciudadanía. Para algunas visiones, la crisis actual de la democracia se fundamenta en que el proceso de conformación de los modernos estados burocráticos conllevó en buena medida el opacamiento de la sociedad civil, aunque ciertamente no su absoluta desactivación. Diferenció un ámbito de actuación definido en competencias, decantado de un concepto civil de gestión de lo público, de carácter marginal y en todo caso complementario y subalterno al ámbito oficial. Donde el ciudadano, organizado o no, mantiene la impresión de que todas las decisiones importantes son pactadas fuera del ámbito público, ya sea porque corresponden a instancias negociadas entre los diversos niveles de gobierno y sus habituales clientes, o porque son diseñadas en ámbitos lejanos, como sucede con las diversas consecuencias derivadas de la globalización económica. Las bases de esta disociación en el nivel local, donde las consecuencias globales pudieran ser mitigadas o mejoradas, señalan un alejamiento que amenaza a todo el sistema de democracia representativa, pues corre el riesgo de perder representatividad y relevancia frente a una sociedad civil por una parte apática de la política formal, y por la otra, cada vez más autónoma y tributaria de recursos distintos.

El escepticismo ciudadano se tiende a generalizar porque el aparato burocrático actúa como un poder invisible, a causa de la falta de publicidad, visibilidad y transparencia del ejercicio público, pues paradójicamente, si bien la información gubernamental abunda en forma profusa en materia de actos públicos, edictos y eventos populares, adolece en cambio de información estratégica sobre la organización y sus actuaciones, el debate en la toma de decisiones y muchos otros asuntos que aunque afectan al ciudadano quedan al margen de su conocimiento. Por otra parte, en el caso de atender a la representatividad no se registra en general un compromiso real por conferir poder a esos grupos para una participación efectiva. La presencia de grupos particulares en los ámbitos políticos es con frecuencia meramente simbólica de la inclusión política, debido a que su representatividad es ilusoria o "fantasmal", es decir, de cuestionable representatividad, produciéndose una nueva forma de clientelismo para unos y otra de exclusión en lo político para otros. La política tradicional, a pesar de estar basada en un concepto individual de ciudadanía, privilegia sobre todo el diálogo con los representantes de asociaciones y corporaciones civiles, quedando el ciudadano no organizado fuera de los esquemas de participación. ¿Y para qué?. -"De todas maneras, la participación de los asociados en las políticas públicas tampoco cuenta mucho-", fue una opinión que recogimos frecuente los entrevistados de nuestro estudio.

Se suele presentar a los actuales ciudadanos como individualistas apáticos, escépticos o cínicos en materia política, con bajo nivel de curiosidad por las decisiones y actuaciones de gobierno y con escasa confianza en la posibilidad de incidir en las cosas públicas. Los espacios públicos, los problemas colectivos, eso que algunos denominan la esfera civil, tienden a percibirse casi siempre como un terreno que, o bien está ocupado por las administraciones públicas o por el mercado, o bien es un terreno de nadie.¹³ Esto se revela en el abstencionismo y en las consecuencias de no poseer la mayoría de los ciudadanos una concepción de la "cosa pública" (*res*

¹² J. Sinova y J. Tusell: *La crisis de la democracia en España. Ideas para reinventar nuestro sistema político* Espasa, Madrid, 1997.

¹³ J. Subirats: "Ciudadanía, asociacionismo y política" *El País* 18-01-2000.

publica) entendida como un espacio de responsabilidad colectiva.¹⁴ Se expresa en fatiga civil, apatía política y retorno a lo privado, cuando paradójicamente las posibilidades estructurales de la participación son quizás más favorables que nunca antes. Así lo promete la mayor proporción de población joven con estudios escolares formales y un mayor tiempo de ocio que posee la actual ciudadanía en comparación con generaciones anteriores.

Más graves aún son aquellos factores, que también ahondan la brecha entre clase política y administración pública con la sociedad civil, como los derivados de la marginación y la exclusión social, donde pueden incluirse los más jóvenes, los menos instruidos, los que están más mal pagados o con empleos precarios, los parados, los inmigrantes, las amas de casa y algunos jubilados y pensionistas. Su situación subalterna los convierte en “ciudadanos de segunda” o en “no ciudadanos”, dado que no disfrutan de los contenidos sociales del concepto europeo de ciudadanía. Como señalaba un documento reciente de la Convención Cívica Catalana, “...*No s’impliquen -o s’impliquen molt poc- en l’acció ciutadana tots aquells que se senten exclosos o se senten poc importants en la xarxa de relacions de tota mena que fa una societat. Els més joves, els més vells, els menys instruïts, els més mal pagats, els aturats, els immigrants, les dones de casa: la situació subalterna de tots aquests col·lectius els converteix en "ciutadans de segona" o en "no ciutadans"*” (1999: 43).¹⁵

De esta forma bien puede suponerse que la abstención y la no participación, especialmente en la escala local, refleja la emergencia de una cultura de la no-participación que expresa una ruptura más profunda con valores ciudadanos, que va más lejos que el rechazo a ir a votar un domingo soleado, “*es tracta de gent que decideix no jugar*”. El concepto de desafiliación manifiesta una fractura más honda con un conjunto de normas sociales que hasta ahora han asegurado la sociabilidad, y que, en nuestra visión, más allá de las explicaciones individuales basadas en un desencanto emocional, expresa un proceso de autoexclusión política construido mediante experiencias de exclusión social, tendiendo a crear entre estas un círculo vicioso. Aunque son diferentes pues mientras la exclusión alude a la existencia de condiciones externas que impiden participar, en el caso de la desafiliación significa el rechazo a participar como una forma de asunción voluntaria de signo claramente anómico y alienado.¹⁶

Sin embargo, la apatía política no abarca a todos los ciudadanos, pues hay quienes organizados o no, se manifiestan por cauces distintos a las vías electorales.¹⁷ De esta forma, los canales formales de participación de los ciudadanos se ven cada vez más desplazados por otras expresiones alternativas de representación, como asociaciones vecinales, grupos ecologistas, movimientos étnicos, regionalistas, culturales, religiosos, feministas, pacifistas, juveniles y otros o asumen formas individuales de manifestación.¹⁸ Las reivindicaciones toman frecuentemente el sesgo de los desencuentros entre ayuntamientos y la ciudadanía, manifestándose en la forma de cartas a los diarios, firmas de peticiones, *graffitis*, movilizaciones, bloqueos viales, plantones y

¹⁴ Una discusión al respecto se encuentra M. Delgado: *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos* Anagrama, Barcelona, 1999.

¹⁵ VV.AA.: *La democràcia dels ciutadans* Fundació Convenció Cívica Catalana, Catalunya Segle XXI, Coedición con varias editoriales, Barcelona, 1999, pág.44.

¹⁶ El concepto ha sido elaborado para explicar como la vulnerabilidad de determinados colectivos, abandonados por los dispositivos de protección social les llevan a situarse fuera de las zonas de cohesión del sistema. La desafiliación, que Robert Castel, y otros, relacionan con la situación de colectivos excluidos. Se identifica en general en el entorno de las clases más desfavorecidas, de los colectivos más castigados por la transición de la economía fordiana a la post-fordiana y a la sociedad de la información. Por esto, desafiliación y exclusión son dos conceptos que en parte se solapan, pero, donde el primero expresa que el desafiado ya no lucha por superar su situación sino solamente por adaptarse lo menos desventajosamente posible. Ver R. Castel: (1995) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* Paidós, Buenos Aires, 1997.

¹⁷ A contrastar, *per exemple*, con el alto índice de participación que se registró el 12 de marzo de 2000 en la votación espontánea para la abolición de la deuda externa en Cataluña.

¹⁸ J. M. Canales: "Gobierno local y democracia" (Ponencia al II Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración, abril de 1996) *Papers de Formació* 34 1996 (Diputació de Barcelona).

marchas reivindicativas. Puede afirmarse incluso que el contraste principal que existe actualmente no es entre un grupo reducido y politizado y una mayoría pasiva e inhibida, sino entre un grupo con politización integral y una mayoría que posee una politización selectiva.¹⁹ Para algunos autores constituyen la expresión de un ámbito de diferenciación social, el de "lo subpolítico", en el cual las demandas se canalizan en formatos distintos a los burocráticos y políticos habituales.²⁰

Si bien los anteriores elementos justifican hablar de una gestión de lo público (intervenciones de interés colectivo, acciones en el espacio común) diferenciada de la gestión pública oficial, también cabe señalar que los actuales síntomas de crisis de la democracia representativa y de los canales formales amenazan a la propia identidad de los ciudadanos europeos, quienes han construido estados sólidos en una variedad de formas de organización (de centralistas a federalistas), en los cuales el papel de arbitraje del Estado entre los actores sociales ha sido evidente. A la vez, otra característica es la existencia de dispositivos consolidados de protección social y una cultura ciudadana que, más allá de las fronteras nacionales o estatales, reconoce y asume el costo de la protección social como instrumento de la sociabilidad, de solidaridad ciudadana y de paz social dentro de un Estado de derecho. Esta identidad es la consecuencia de un largo proceso histórico que, sin solución de continuidad emerge en siglo XII y se proyecta al XXI. Esta idea de identidad civil está profundamente incorporada en la cultura europea, aun cuando posee matices locales y nacionales. Consiste en una experiencia cultural y moral asociada a un conjunto de responsabilidades en relación al otro que es bien diferente de la noción de identificación, es decir la manera como los ciudadanos son etiquetados administrativamente. La idea de identidad civil, significa que se participa en la construcción de una experiencia colectiva con independencia de las numerosas diferencias, cuya superación en aras de un interés común con el desarrollo de la tolerancia es precisamente el núcleo en el que hoy puede sustentarse una idea de identidad civil.²¹

Los variados conceptos sobre la participación

¿Qué es, en qué consiste la participación?. El término evoca de entrada referencias al involucramiento de la población, a reuniones, consultas, movilizaciones, grupos, colaboración, voluntariado, concertación y muchas otras facetas que los procesos participativos de la población adoptan en diversos espacios en los que los ciudadanos buscan incidir en el espacio de lo que consideran público. Lo que se entiende por participación abarca numerosas acepciones, derivadas del hecho de que constituye una voz polisémica, con varias connotaciones, sentidos y matices que pueden encontrarse descritas en los diccionarios. Participar, literalmente, quiere decir tomar parte, y esto es interpretado de diversas maneras: 1) Intervención en algún asunto (como en una huelga), 2) Colaboración en y con cualquier cosa (en algún objetivo, evento, rifa, inversión económica), 3) Ser parte en el reparto de algo, 4) Adherirse a algo (una iniciativa, asociación, entidad, manifestación), 5) Ofrecer información (dar parte o noticias, hacer saber), 6) Compartir opiniones o ideas, y 7) Terciar en un debate o discusión. En el caso de las implementaciones del concepto de participación social o ciudadana encontramos éstas y otras acepciones del término que operan en la práctica y

¹⁹ J.M. Vallés: "La participació ciutadana i la democràcia local" *Revista Centre d'Investigació, Formació i Assessorament*, Diputació de Barcelona, num. 9, sept. 1999.

²⁰ Ver U. Beck, A. Giddens y S. Lash: (1994) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno* Alianza Universidad, Madrid, 1997.

²¹ Se encuentra un ejemplo en el concepto de la "universitat" medieval, bajo la cual se organizó la administración municipal en Cataluña y otras partes del continente. No suponía el igualitarismo a la hora de establecer el contrato de las libertades ciudadanas: el modelo se construyó precisamente sobre un entorno de desigualdad y de diferencias, pero el edificio de la identidad civil implicaba compartir una experiencia colectiva, un mundo moral local que iguala a sus miembros en relación a la comunidad con independencia de las diferencias que los separan. Es decir, una experiencia que se fundamenta sobre la racionalidad jurídica y sobre la subjetividad individual.

que atañen ciertamente a diferentes aspectos presentes en las experiencias participativas, manifestando con esto la elasticidad de un concepto ambiguamente definido. Las variadas modalidades que aluden al término participativo configuran un ámbito complejo, constituido por una serie de factores relacionados que aluden a un proceso dinámico, variable y relativo. No obstante, podemos plantear que si estamos hablando de participación en la gestión de lo público, resulta obvio advertir que nos estamos refiriendo a la apertura de procesos que atañen al hacer al ciudadano partícipe de la cosa pública, de ejercer un papel activo en vez de la relación pasiva que mantiene la población en la gestión de sus intereses colectivos.

Si bien pues no existe una definición precisa y consensuada sobre lo que se entiende por participación ciudadana -también referida como social o comunitaria- la mayoría de versiones referidas en la literatura destacan su papel activo, mas proclive al concepto de empoderamiento (empowerment), que a interpretaciones mas bien pasivas que ven en la participación un mecanismo de retroalimentación para un mejor control y manipulación. La Organización Panamericana de Salud, por ejemplo, define la participación social como: "El proceso mediante el cual los individuos se transforman de acuerdo a sus propias necesidades y las de su comunidad, adquiriendo un sentido de responsabilidad con respecto a su propio bienestar y el de la colectividad, así como la capacidad para contribuir consciente y constructivamente con el proceso de desarrollo".²² El énfasis de las definiciones suele estribar en el papel de la participación entendida como la toma de decisiones que tienen que ver con la satisfacción de necesidades y con el control de los procesos, así como con la asunción de responsabilidades y observación de obligaciones derivadas de su facultad decisoria. La intencionalidad de la participación social se comprende también en su propósito estratégico de transformar las relaciones sociales, contribuyendo al logro de la equidad y del bienestar.²³

Desde un punto de vista político la participación ha sido definida 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 se llevan a cabo. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado por limitar la participación a lo aceptado normativamente. En otro tenor, la participación política se concibe como también como la amplia variedad de acciones ciudadanas a través de las cuales los individuos transmiten sus demandas e intereses y tratan de influir en el sistema político, con independencia de las formas que asuman estas acciones y de la legalidad o legitimidad con la que cuenten. Este cambio de concepto puede ser entendido analíticamente como la evolución desde una posición unidimensional de la participación, que la refiere a los aspectos representativos y electorales, es decir formales, para encaminarse hacia una perspectiva multidimensional que excluye prácticas de tipo ceremonial, y, finalmente, una perspectiva que hace énfasis en los aspectos no convencionales, denominada como "repertorio múltiple de acciones políticas".²⁴ Todo esto nos lleva a privilegiar una idea de la participación ciudadana como construcción social, siendo un factor decisivo en su análisis el proceso de atribución de sentido político que los ciudadanos atribuyen a ciertos procesos. Nos lleva a considerar que la participación es antes que nada un proceso abierto, incluyendo los cambios en su conceptualización, pues siempre podrán surgir formas distintas mediante las cuales los ciudadanos influyen o intentan transformar decisiones políticas.

²² Organización Panamericana de Salud: *Special meeting of ministers of health of the Americas. Final report and background document*, Washington D.C. 26-27 of September, PAHO, Washington, 1978.

²³ "Sean cuales fueran los supuestos subyacentes (actualmente) todos los conceptos de participación coinciden en que es preciso consultar a la gente en toda decisión sobre su desarrollo, permitiéndole el acceso a los recursos y conocimientos necesarios para ese desarrollo y el disfrute de los beneficios conseguidos" P. Oakley: *Intervención de la comunidad en el desarrollo sanitario. Exámen de los aspectos esenciales* OMS, Ginebra, 1990, citado por E.L. Menéndez: "Saber local y toma de decisiones" en J. A. Haro y B. de Keijzer (coords.): *Participación comunitaria en salud. Experiencias, retos y perspectivas* El Colegio de Sonora/OPS/Produssepe, Hermosillo, 1998.

²⁴ M. Revilla: "Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático" en J. Benedicto y M. Luz Morán (eds.): *Sociedad y política. Temas de sociología política* Alianza, Madrid, 1995.

La revisión de la literatura sobre el tema nos muestra que tanto en la definición teórico-conceptual de lo que se entiende por participación, como también en sus aplicaciones prácticas, se encuentra una amplia variedad de versiones. En términos muy globales, los modelos pueden ser ubicados entre los dos extremos de una línea. Por un lado, los que conciben la participación como medio para lograr un fin, es decir, como una medida técnica, donde la comunidad es utilizada como un recurso pasivo. Por el otro, cuando es una intervención política y un fin en sí misma, por lo que es análoga a empoderamiento y por lo tanto, que apunta a un cambio en las relaciones del conjunto social. De un extremo a otro la participación ha sido conceptualizada como una medida complementaria en el proceso de entrega de los servicios, que se limita a la asistencia de la población a reuniones informativas y al uso apropiado de los servicios disponibles. En el otro extremo, se plantea que la movilización comunitaria de los sujetos sociales debe tener como objetivo el involucramiento de éstos en la planeación, programación y evaluación de los servicios, incluyendo la toma de decisiones. A medio camino estarían otras propuestas participativas que incluyen la capacitación de los participantes, la consideración del "punto de vista del actor" de los usuarios de los servicios y muchas otras versiones que incorporan a la población como un recurso con potencialidades de devenir en sujeto activo al menos en ciertas partes del proceso.

Los sentidos del término "participación social" o "comunitaria" incluyen cosas muy diferentes, la mayoría de las cuales muestran un concepto muy difundido de participación, que aunque en la práctica informa selectivamente sobre ciertos aspectos de interés ciudadano, mantiene un formato en que la comunidad juega un rol estrictamente pasivo. Así sucede con proyectos de colaboración de la población para una mejor entrega de servicios, los cuales pueden incluir varios aspectos, como utilizar a la comunidad para ayudar a decidir la determinación de su ubicación geográfica y del acceso horario. También se llama "participación" a proyectos de intervención en la comunidad que incorporan el uso de redes comunitarias para la difusión e implementación de diversos programas y campañas que tienen como objetivo modificaciones del comportamiento, como prácticas anticonceptivas, hervir el agua, reciclado de basuras y muchas otras. O la realización de actividades comunitarias (culturales, de saneamiento, restauración), la aportación de recursos en dinero o en especie, incluyendo el trabajo voluntario del que se desprenden los usos del concepto de participación como forma de voluntariado.

La asistencia a reuniones informativas, mítines, foros, donde los asistentes pueden desempeñar o no un rol asesor o consultivo y en ocasiones decidir sobre asuntos triviales o poco trascendentes para sus condiciones de vida, es otro ejemplo de un concepto de participación muy extendido en la práctica, que, aunque informa selectivamente sobre aspectos de interés ciudadano, siguen un formato en el que la comunidad juega un rol pasivo. En otro tenor se ubican usos más activos de la participación, cuando estas reuniones se vuelven periódicas y permiten a los participantes otorgar seguimiento a un proyecto o actuación, sugerir estrategias y evaluar resultados. La utilización de la comunidad para el diagnóstico de necesidades, la fijación de prioridades, su aportación en el diseño de programas y servicios, la selección de personal, el monitoreo y la evaluación de proyectos son otras tareas que suelen realizarse promovidas por agentes externos pero que se realizan con la comunidad, desde posiciones que van del liderazgo hasta un acompañamiento que progresivamente se diluye idealmente. Es un modelo muy utilizado en investigación para el desarrollo comunitario con diversas variantes de compromiso.²⁵

Participación se usa también para denominar experiencias de capacitación de miembros de un conjunto social para que a su vez otorguen servicios o realicen funciones administrativas. Incluyen la conducción e incluso la dirección de programas muy variados, de tipo productivo,

²⁵ El uso de técnicas comunitarias y metodologías participativas en investigación social es repasado en los siguientes manuales sobre el tema: P. Maguire: *Doing participatory research: A feminist approach* The Center for International Education, Amherst, 1987; O. Fals Borda et al: *La investigación participativa y la acción social* UIMP, Valencia, 1992 y L.R. Gabarrón y L. Hernández Landa: *Investigación Participativa* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.

educativo, de apoyo social y sanitarios, medioambientales, culturales, y otros, con esquemas de participación que incorporan componentes de autogestión y que enfatizan el control del proceso por parte de la comunidad, aunque lo que aquí se entienda por comunidad tenga a su vez una amplia gama de versiones. Si partimos de considerar que la participación ciudadana es elementalmente intervención en lo público, debemos finalmente aceptar como formas de participación todas aquellas formas individuales o colectivas en que se expresa el interés ciudadano, desde la queja telefónica anónima por un asunto particular, las cartas a los diarios, las inserciones pagadas y otras formas de expresión de críticas o reivindicaciones.

En todo caso, el esquema sirve para presentar los variados ámbitos en los que se han aplicado metodologías participativas. Evidencia la imprecisión y ambigüedad del concepto, proclive a usos simbólicos, sin atender a problemas de composición y representatividad ni especificar mecanismos de funcionamiento o de competencia en la toma de decisiones. Aun cuando todas estas actividades puedan ser aspectos o facetas incorporadas a los proyectos participativos, echar mano del recurso a la población no constituye necesariamente una vertiente de participación, con todo y que se incorporen técnicas participativas o comunitarias. Solamente en la medida en que la participación social se convierte en una práctica efectiva que facilite el desarrollo de la capacidad de los actores de la comunidad para participar en la toma de decisiones.

Por participación social entendemos, entonces, las acciones colectivas a través de las cuales las sociedades enfrentan los diversos retos de la realidad, con propuestas y esfuerzos que intentan resolver sus problemas y satisfacer las necesidades de una manera deliberada, democrática y concertada, que haga partícipes a todos los conjuntos sociales. Así la distinguimos de otros formatos que aunque conllevan el involucramiento de colectivos sociales no inciden en aspectos centrales de un concepto democrático de participación: la toma de decisiones, el debate, la inclusión de todos los afectados o posibles beneficiarios. Aunque no se niegan las ventajas técnicas y políticas que conlleva el uso de ciertas técnicas y estrategias "participativas", hay que considerar que prácticas como entrevistas en grupo, foros de consulta, referéndums, reuniones informativas, audiencias públicas, subsidios y otros formatos que no reciben continuidad ni otorgan a los participantes la suficiente información ni el poder de debate o decisión en los asuntos públicos, son evidentemente diferentes de lo que aquí consideramos participación ciudadana y que implica un grado de corresponsabilidad con el gobierno en la gestión de lo público.

Más que un mecanismo promovido desde arriba, de utilización de la población por parte del poder político, es necesario entender la participación como una estrategia que fomenta la interacción entre actores sociales representantes de las organizaciones comunitarias y de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para, conjuntamente, analizar los problemas y necesidades de la población y planificar, llevar a cabo y evaluar las políticas, los planes y programas para su resolución. Distinguir entre formas de colaboración, de consulta, de información, de aportación de recursos de la población y de lo que constituye el concepto de participación asociado aquí a la implicación en el proceso. En la esfera de lo local, participación se refiere a especificar el tipo de decisiones que se vierten en los procesos participativos y que en su forma ciudadana implica muchas veces tener que definir si el peso está colocado en procesos locales o externos. Al decir de Eduardo Menéndez, la variable crítica que justifica el concepto de participación estriba en "...si los procesos sobre los que la población decide son los que determinan o condicionan sus formas de vida o si las condiciones básicas están colocadas fuera de sus decisiones".²⁶

Las ventajas y bondades de los procesos participativos así entendidos suelen sintetizarse al decir que movilizan saberes y promueven la creatividad y que tienen un efecto por sí mismos en el desarrollo de la autosuficiencia de la comunidad y en la integración y cohesión sociales; que ayudan a identificar de forma más precisa las necesidades y prioridades de atención de la población

²⁶ E. L. Menéndez: op. cit., 1998, pág. 74.

y que pueden contribuir al abaratamiento de los costos de los servicios o a un mejor rendimiento en términos de efectividad. Indudablemente un mayor contacto con la población facilita e incrementa la cobertura y utilización de los servicios. Otros aspectos comúnmente mencionados sobre los mecanismos participativos es que potencializan otras iniciativas de desarrollo, comprometen a los participantes y llevan a la integración del conocimiento y experiencia autóctonos, al aprovechamiento del "saber local" para una mejor administración de los recursos. También que incrementan el entendimiento mutuo de la comunidad con el personal y a la vez libera a ésta de la dependencia con los profesionales.²⁷

Se señalan también limitaciones y riesgos potenciales a la hora de iniciar procesos participativos. En primer término, demandan una planeación más cuidadosa, prolongada y seguramente de mayor costo -en términos económicos, administrativos, políticos e incluso personales-. No hay que soslayar el hecho que implican un cambio cualitativo en la manera de administrar y de relacionarse con la ciudadanía de una forma mas intensa y por lo tanto más comprometida. Requieren vencer varias resistencias por parte de las culturas burocráticas y funcionariales para su incorporación, las cuales suelen reaccionar con hostilidad, en la medida en que la participación rompe la barrera tan útil que se establece entre quienes tienen el poder, aun cuando esto sea el estar detrás de una ventanilla. El ciudadano tiene que adaptarse a los dispositivos administrativos y acatar las decisiones políticas municipales y de otros ordenes de gobierno. Otras críticas hacen referencia a que en la participación ciudadana hay un relevo de la responsabilidad gubernamental, basándose en la sospecha de que los mecanismos participativos esten de modo en tiempos de recortes presupuestarios al gasto social. Puede servir de fomento a las élites locales quienes se apovechan de las oportunidades y flujos de recursos, todo lo cual son riesgos de invocar mecanismos participativos. También se ha dicho que puede ser un vehículo para la introducción de los valores de la sociedad de consumo y un eufemismo más para obtener trabajo gratis de las comunidades. O funcionar como un mecanismo de control social, como sucede con la captación de líderes afines a las instituciones gubernamentales o privadas.²⁸

Otras visiones ven en la participación una amenaza a las autoridades políticas por lo que implica en términos de cesión de soberanía, de erosión del poder. A la vez, vencer el temor de que ponga en evidencia conflictos sociales relacionados con la distribución del poder y el control de los recursos, pues los procesos participativos suelen evidenciar las relaciones de poder y las desigualdades, reclaman mayor transparencia en el rendir de cuentas por parte de los implicados. Por este motivo se tiende a ver la participación más como un problema que no como una necesidad u oportunidad. Como resultado, que gran parte de los mecanismos participativos implementados acaban en el conflicto o en la fatiga. Que se utilicen también por grupos políticos con planes electorales o estratégicos de muy variado tipo, en forma típicamente coyuntural, cuando fomentar la participación significa que los responsables políticos han de salir a la calle regularmente, han de convivir el día a día con los ciudadanos, de escuchar sus sugerencias y críticas. "...*Això té un cost personal i politic, i no tothom està disposat a pagar aquest preu...*", como nos dijo uno de nuestros entrevistados.

El espacio de lo público y la ciudadanía

Nuestra línea de reflexión nos lleva a pensar la participación desde la forja histórica de un proceso de exclusión de la población en la toma de decisiones que en cada sociedad constituye el

²⁷ P.A. Martin: *Community participation in primary health care* American Public Health Association, Washington, 1983.

²⁸ A. Brownlea: "Participation: myths, realities and prognosis" *Social Science & Medicine* 25 (6) 1987: 605-614. Ver también la revisión crítica de A. Ugalde: "Ideological dimensions of community participation in Latin American programs" *Social Science & Medicine* 1985 21 (1): 41-53.

espacio de lo público. Este ejercicio intenta compartir con el lector una serie de cuestiones que parten de preguntarse desde una posición ingenua cosas que comúnmente no se cuestionan, porque han sido asumidas como naturales o inevitables, como la naturaleza del poder político y su autonomización, la formación del Estado, la constitución cambiante del concepto de ciudadanía, y de las bases de legitimidad en que se ha fundamentado el orden social y político en las sociedades occidentales, para lo cual efectuaremos una revisión de los procesos vividos en el continente europeo.

Hablar de participación, en nuestro ver, requiere plantear un marco de observación lo suficientemente amplio como para contender con los complejos factores que configuran el actual orden político y social. Entendemos que además de factores que aquí podemos considerar “estructurales” (incluyendo los de orden biológico, físico y ecológico, entre otros) existen otros factores “estratégicos” que determinan la distribución social de los recursos existentes, para lo cual diferentes intereses privados o corporativos se sirven en su provecho no solamente de factores coercitivos (dispositivos de control y de defensa, instituciones, normativas, vigilancia) o estrictamente instrumentales (políticas económicas, inversiones y transacciones económicas), sino también de factores culturales y simbólicos (del “mundo de la vida”), los cuales otorgan bases de legitimidad y de consenso, y por consiguiente, de estabilidad social y política. Para acercarnos a este objetivo, cabe considerar, siguiendo a M.G. Smith, que entendemos por política, un conjunto de acciones por medio de las cuales se dirigen y administran los asuntos públicos, distinguiendo una esfera administrativa, que corresponde a los roles gubernamentales; y otra esfera propiamente política, que alude a la competencia por el poder en el sistema. Hablar de poder político es entonces referirse hacia aquello que manifiesta una influencia sobre las decisiones públicas, y esto es algo que nunca está totalmente establecido en ninguna sociedad; pues, la naturaleza del poder es siempre segmentaria, en el sentido de que nunca está totalmente contenida dentro de las relaciones de autoridad, siendo la rivalidad y la competencia rasgos universales.²⁹ Visto así, todo poder político, aun cuando esté basado en la dominación o en el ejercicio de la autoridad, necesariamente conjunta mecanismos de coerción con estrategias de consenso. Pues el poder requiere de legitimación, siendo numerosas y variadas las vías de conseguirlo, desde la redistribución de los recursos (que suele ser más bien selectiva y piramidal), la implementación de dispositivos de protección o bienestar social, o la manipulación retórica y política que puede llevar a simular estructuras de participación, de representación o de ideologización, a partir de diversos medios.

Hablar de participación es ante todo referirse a algo que se define en términos de una cultura política, la cual lejos de ser autónoma está enraizada en una cultura global. Que comprende una cosmovisión, una visión religiosa, estereotipos y prejuicios, creencias tradicionales, diversos grados de información sobre el ámbito y muchas cosas que suelen ser intersubjetivamente aprendidas y mantenidas. Al hablar de culturas políticas, no nos referimos únicamente a la política en sus aspectos normativos e institucionales, sino sobre todo a un mapa mental que organiza un modelo de sociedad, incluyendo ámbitos privados y públicos y configurando las distintas atribuciones o competencias de gobierno, que lejos de ser funciones definidas en forma absoluta, son al contrario, materia de decisión que integra una cultura política.³⁰ Concepto que expresa un sistema de relaciones y una concepción particular no solamente de lo que se considera el ámbito de lo público en cada sociedad, sino también sus criterios de legitimidad, las concepciones y creencias sobre lo que es una vida digna, el bienestar, las bases de la sociabilidad y civilidad. Todos estos aspectos están contenidos en una suerte de contrato implícito, que señala los límites de lo tolerable para cada colectivo, sus modos aceptados de aceptar la coerción o de fraguar el consenso, de dejarse gobernar o de plantearse formas de resistencia y desobediencia civil cuando las cláusulas de este código intersubjetivo de costumbres es violado. En el mismo sentido, consideraremos que existe

²⁹ M.G. Smith: *Government in Zazzau: 1800-1950 Oxford University Press, Oxford, 1960.*

³⁰ Véase al respecto el concepto de cultura cívica en G. Almond, G. y S. Verba: *The civic culture* Little Brown, Boston, 1965 y el de cultura política en S. Elch: *The concept of political culture* St. Martin's Press, Nueva York, 1993.

corrupción cuando se actúa en beneficio privado con medios o fines públicos, una definición que puede operar incluso fuera de marcos legales.

Y si bien en todas las sociedades podemos encontrar entremezclados factores estructurales, estratégicos y culturales sustentando su convivencia, resulta obvio suponer que estos serán más complejos al tratarse de sociedades avanzadas e industriales como las europeas. No solamente por la porosidad de sus fronteras, sino también por la difusión y el mestizaje que históricamente ha trascendido en el Viejo continente, donde han sucedido procesos similares en la conformación de sus estados, y, aunque los ritmos y las intensidades han sido diferentes, la mayoría hoy confrontan sus potestades en el marco de la Unión Europea. Respecto a nuestro interés, no cabe duda que los países europeos han vivido históricamente procesos políticos similares, que han llevado a la conformación de una cultura política occidental como producto de diversas experiencias e influencias producidas o recibidas en más de dos milenios de historia compartida. En este tenor, el cristianismo, el feudalismo, el derecho romano y el germánico, la herencia clásica y muchos otros hechos que revisaremos, han sido influencias decisivas en la configuración de un modelo político similar, con una trayectoria paralela que ha ido del policentrismo del poder que caracterizó a los reinos y ciudades en el medioevo a la centralización que ocurre con la conformación de los estados nacionales. De una representación política muy restringida, al sufragio de las mayorías y al parlamentarismo, registrándose la evolución del concepto de ciudadanía en un proceso de siglos, en los cuales las rebeliones populares llevarían a la necesidad de implementar nuevos dispositivos de protección y políticas de redistribución, bajo la amenaza patente de la Revolución Francesa y la Comuna de París, con el acicate que en desde el siglo XVIII implicó la llamada Revolución Industrial. Después, de la Revolución Rusa y en torno a las dos guerras mundiales que en el XX se vivieron en el continente, cuando se configuraron los modernos Estados del Bienestar hoy característicos de las naciones europeas, desde donde se comienza a exportar un modelo determinado de gobierno, en el formato de la llamada democracia representativa. Y aunque actualmente estos estados son de los más prósperos económicamente, y donde quizás se respetan mayormente los derechos sociales, políticos y humanos de quien aquí tiene la ciudadanía, no deja de ser sintomático que actualmente en Europa (también) se hable tanto de la necesidad de la participación de los ciudadanos, testimoniando con esto una carencia y deficiencia en sus sistemas políticos.

A pesar de la variedad de modelos documentados, el estudio comparado de sistemas políticos distingue algunas tendencias o líneas evolutivas que son más o menos válidas para los países del orbe occidental.³¹ Conviene no obstante distinguir las sociedades articuladas con diversas relecturas del derecho Romano, y las que pertenecen a las diferentes versiones del Derecho Germánico, la tradición de la *common law anglo-saxona*. Todas estas facetas posibles señalan modelos útiles para entender diversos aspectos presentes en los modernos sistemas políticos. En nuestro caso, interesa analizar las transformaciones del Estado contemporáneo en relación a las bases y modos de su legitimidad dentro de una determinada cultura política que está en permanente evolución. Así, es evidente que en buena parte de la antropología política y de la ciencia política se registra una tendencia histórica (a partir de la influencia de la obra de Weber y, sobre todo de la de Gramsci) a fundamentar las bases de legitimidad cada vez más en el ejercicio del consenso que en el de la coerción, o acaso porque las bases y formas de dominación tienden a ser ahora más impersonales y sutiles.

Históricamente la teoría política de Occidente se ha construido aludiendo a sus raíces clásicas representadas en los escritos de los filósofos de la antigüedad. La imagen que resulta es la de una ciudad, la *polis*, como arena política y como *res publica*, en la cual una parte de la población – los hombres libres- discuten y toman decisiones sobre los asuntos públicos a la vez que deliberan

³¹ Un texto que ofrece un panorama evolutivo desde una perspectiva objetivista es el de E. Service: *Orígenes del Estado y de la civilización* Alianza, Madrid, 1984. Para una crítica que enfatiza en los aspectos simbólicos y culturales de lo político ver M. Shalins: *Economía en la edad de piedra* Akal, Madrid, 1977.

sobre cuestiones filosóficas y de ultratrascendencia. El modelo teórico de democracia directa y deliberativa es difícilmente desligado del contexto en que la democracia ateniense fue creada, en el que la política opera en la pequeña escala de las ciudades-estado de la antigüedad clásica, donde los hombres libres eran un colectivo muy reducido con tiempo de ocio asegurado por la existencia de esclavos, quienes estaban al igual que las mujeres excluidos políticamente. Este modelo, que persistió durante el Imperio Romano y al cual el Derecho Romano aportó considerables elementos de normativización, continuó siendo una referencia histórica posterior.³² Por un lado, porque la relectura del Derecho Romano en la Baja Edad Media, como también la persistencia de formas adulteradas del mismo durante la Alta, muestran que en algunas zonas del Mediterráneo (en particular en la península itálica, pero también en las ciudades de la Marca Hispánica, incluso antes de los condados), se advierte la persistencia de formas de organización política local, que significan ciertos elementos de continuidad con estos antecedentes, generalizados con las Cartas de Libertades o de Población de las ciudades catalanas y europeas medievales, las cuales caracterizarán las libertades ciudadanas hasta la aparición del constitucionalismo moderno.

No obstante el desarrollo de un ámbito jurídico y político, interesa señalar que el interés popular en la gestión de lo público se ha manifestado históricamente por muchas vías en forma autónoma. La participación de colectivos ha sido una práctica comúnmente utilizada en la implementación de diversas formas de programas y servicios, en proyectos de investigación, evaluación, educación y formación, de organización política y otras aplicaciones. Si conceptualizamos la participación social como la implicación de los miembros de un colectivo en alguna de las diferentes fases de los procesos de toma de decisiones sobre la gestión de sus intereses públicos, podemos, sin duda, trazar la génesis de las prácticas participativas en forma precedente a la construcción del Estado. Si bien no es este el lugar para ofrecer un panorama histórico sobre un tema tan complejo y variado como es el de las acciones civiles en la gestión de lo público, sí es de notar que existe una amplia documentación histórica y etnográfica sobre prácticas autogestionarias, solidarias y de ayuda mutua en diversos colectivos sociales, ante la imposibilidad de individuos y familias por hacer frente a las epidemias, las guerras y las hambrunas.³³

En la configuración del Estado moderno parlamentario y democrático el modelo de referencia en Europa fue la llamada ciudad-estado de la Baja Edad Media y del Renacimiento. Cuando entre los siglos XI y XII se construyeron las bases del actual sistema de ciudades europeas, los hombres de entonces se van a plantear un problema tan simple, pero a la vez tan complejo, como el de vivir juntos. La vida pública local, la vida ciudadana, parece ser ya desde entonces uno de los ejes que vertebran la sociabilidad en Europa, un espacio más de referencia histórica sobre el cual se construirán los cimientos de la política moderna. El nacimiento de la ciudad europea está asociado al desarrollo de una consciencia común como comunidades urbanas: todas desarrollaron instituciones jurídicas similares y se gobernaron por un sistema de derecho urbano. Muchas de estas fueron producto de juramentos (*coniurationes*), generalmente de sino religioso pero destinadas al ámbito terrenal y civil, constituyendo estas ciudades los primeros estados seculares de Europa. No obstante, la vida política medieval, al decir de Reinhard Bendix, “se funda en el lazo existente entre el rango hereditario o espiritual de la sociedad, el control de la tierra como principal recurso económico y el ejercicio de la autoridad pública”.³⁴ La condición fundacional de este modelo

³² Sobre las diferentes “horneadas jurídicas” de las sociedades occidentales Ver J. Habermas: (1992-1994) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso* Trotta, Madrid, 3ª. Ed., 2001.

³³ Véase el estudio clásico y exhaustivo de P. Kropotkin: (1902) *El apoyo mutuo: un factor en la evolución* Madre Tierra, Méstoles, 1970. En este trabajo el príncipe sostiene que es la solidaridad y no la competencia el elemento central de la evolución humana, en contraste con las visiones hobbesiana y marxista. Algunos estudios antropológicos aplicados que denotan la relevancia del apoyo mutuo y la reciprocidad en sectores marginales son los de O. Lewis, por ejemplo, su *Antropología de la pobreza* FCE, México, 1968 y L. Lomnitz: *Como sobreviven los marginados* Siglo XXI, México, 1975.

³⁴ R. Bendix: (1964) *Estado, nación y ciudadanía* Amorrortu, Buenos Aires, 1974, pág. 61

urbano es en el que se inscribe la fundación de Reus en la *Catalunya Nova* medieval. Se refuerza por el desarrollo de instrumentos jurídicos, que son una forma de normativizar la sociabilidad, y adopta el carácter de una toma de consciencia colectiva que se expresa en una reglamentación jurídica internalizada por el uso.

A diferencia de las ciudades antiguas, donde la relación entre ciudadanos y autoridades asumía un carácter individual, en el medioevo no existía la representación a título personal. A fines de la Edad Media en Europa el principio de representación territorial cedió el paso a un sistema de representación estamental, en el cual cada estamento (nobleza, Iglesia, gremios) celebraba sus asambleas por separado. La participación era un derecho derivado, no de la pertenencia a una comunidad nacional, sino del territorio y capital que poseían, o de su status dentro de corporaciones funcionales legalmente definidas. El peso que va a tener lo local en la génesis de estas ciudades no significa que sus formatos de participación hayan sido democráticos o representativos (la política urbana medieval y moderna en territorio hoy hispano estaba presidida por las oligarquías, y la del XIX y buena parte del XX lo estará por el caciquismo), lo importante es rescatar la aportación que los esquemas de participación tuvieron en la conformación de la identidad de los ciudadanos europeos.³⁵ Condiciona el que la participación asuma significados éticos y morales de frente a la comunidad, que irá conformando una cultura de la civilidad, una identidad no necesariamente opuesta o desligada de la religiosa.³⁶

Los historiadores ubican iniciativas autogestivas desde la Edad Media, que antecedieron en muchos siglos a los sistemas modernos de seguridad y asistencia social, como fueron las gildas gremiales, "sociedades de amigos", cooperativas de consumo y otras experiencias característicamente exclusivas y de alcance limitado en la medida de su escasa cobertura territorial y de acceso a servicios.³⁷ La organización civil para la resolución de preocupaciones o necesidades colectivas precede a la constitución de los estados modernos, y se caracteriza por la creación de dispositivos y redes propias, que cubren áreas no resueltas por el Estado. Karl Polanyi demuestra como la ampliación de los mercados ha destruido instituciones comunitarias a lo largo de la historia. La ambigua relación de la "comunidad" con el mercado se denotaría en su mutua alianza para sentar sus límites frente a la acción del Estado. Las acciones estatales a su vez tenderían a mermar progresivamente la autonomía ciudadana generalizando el seguro público, socializando el control sobre la población y tendiendo a la erradicación de la autogestión mediante el concurso de un Estado cada vez más omnipresente.³⁸

Según Robert Castel, los cambios sufridos en la sociedad feudal del Occidente cristiano medieval hasta antes del primer milenio prefiguran el inicio del estado asistencial como un poder paralelo al de la Iglesia, cuando por efectos de la pérdida del vasallaje y de las guerras desaparecieron los "mecanismos de sociabilidad primaria". En este contexto de migraciones y resurgimiento de núcleos urbanos surgió la necesidad de instrumentar "regulaciones de sociabilidad secundaria" que implicaban prácticas especializadas de asistencia a los necesitados, como asilos, orfelinatos y hospitales. Desde el siglo XIII, la gestión de la asistencia a los pobres y enfermos dejó de ser monopolio de la iglesia para ser asumida por los poderes locales de las ciudades, quienes

³⁵ La idea de democracia en la ciudad medieval y después en la moderna se reducía a la participación de diversos estamentos, aun cuando era un juego dominado por grupos oligárquicos, con un peso significativo de los notables, pero que no necesariamente se traducía en la ausencia de discursos y prácticas destinadas a incorporar al conjunto de la población al proyecto de la vida municipal o comunal.

³⁶ Un ejemplo lo encontramos en las fundaciones religiosas, tradicionalmente interpretadas como el producto de la obligación salvífica y devocional, la caridad. Sin embargo, expresan un compromiso civil con la colectividad, orillado por la proximidad y los servicios mutuos. Como lo muestra el hecho de que en los testamentos, los testadores distinguen entre las donaciones destinadas a decir misas por sus almas, y las donaciones aplicables al sostenimiento de los dispositivos institucionales de protección social. Ver Comelles, Daura, Arnau i Martín: *L' hospital de Valls. Assaig sobre l'estructura i les transformacions de les institucions d'assistencia* Institut d'Estudis Vallencs, Valls, 1991.

³⁷ R. Castel: *op. cit.*

³⁸ K. Polanyi: *The great transformation. The political and economic origins of our time* Beacon Press, Boston, 1957.

organizaban la caridad, un hecho que va registrarse en varias ciudades de Europa. A nivel también europeo, unos orígenes comunes hasta el siglo XIII marcaron la emancipación de la ciudad de la tutela del poder feudal. Se caracteriza el momento por una toma de conciencia de la burguesía como clase de intereses opuestos a los feudales, afincada en el orden emergente de las ciudades, aunque su embrión se hallaba en las comunidades aldeanas.

Cabe señalar que España presentó un proceso muy similar al resto de los estados europeos en sus orígenes, pues en el Occidente medieval convivían una serie de reinos y principados escasamente cohesionados, integrados por feudos y ciudades que van a ir cediendo progresivamente frente a poderes reales unificadores. La reconquista tuvo importantes consecuencias en la vida social por el proceso de disolución de la familia extensa y la aparición de vínculos feudales contractuales. Durante la Baja Edad Media se fraguó en la península un sistema doble cuyos resabios se viven hasta ahora: por una parte, la constitución de los fueros, que protegían los usos y costumbres y formas políticas y culturales de los distintos reinos y territorios, y por la otra, el pacto con finalidades generalistas, donde la unidad cristiana y el recuerdo funcional de las épocas visigótica y romana procuraron amplios entendimientos, especialmente respecto a las campañas militares, como fueron las “reconquistas” hacia el sur y las cruzadas a oriente, cuando se fundaron diversas ordenes religiosas militares.³⁹ Fueron el preámbulo a la consolidación de los reinos, mediante un proceso en el que la monarquía como institución fue adquiriendo mayores prerrogativas y poderío económico, militar y político, pasando de ser “el Rey entre los señores” a un nuevo modelo de relaciones: “los señores bajo el Rey”, un hecho que va a quebrar la oposición de la nobleza, gracias a la alianza de los monarcas con la Iglesia y con el pueblo, en detrimento de la burguesía comerciante.

Los procesos que dieron lugar a la consolidación de los monarcas estuvieron en un primer momento vinculados al liderazgo y la supremacía militar de los nobles (con la consiguiente posesión de tierras y sus siervos); con la particularidad de que en tierras ibéricas, debido al largo período de dominio islámico y reconquista cristiana, hubo ciertos procesos sociales que se dieron más tarde, que tendieron a consolidar un carácter absoluto a su monarquía. La desafiliación de grandes masas de la población de la tutela de los señoríos feudales, el éxodo del campo a las ciudades. Numerosas rebeliones populares por influencia del crecimiento demográfico, las malas cosechas, las guerras, las hambrunas y el aumento de la miseria, serán factores que van a tener particular protagonismo entre los siglos XIII y XIV en la península ibérica, habiendo comenzado en el resto de Europa desde fines del primer milenio.

La constitución de las ciudades representó —especialmente en el Principado Catalán— el inicio de un proceso político y social, con la aparición del nivel municipal, que hará gradualmente la concesión de competencias al nivel local por parte del poder real. Su desarrollo partió del deseo de sus vecinos por liberarse del dominio señorial, en un tiempo en que la concesión de fueros fue algo muy promovido por los monarcas para atraer pobladores a las tierras arrancadas al Islam, con la salvedad de que la reconquista fue una campaña que completaría ya la Corona Catalano-Aragonesa en el siglo XIII mientras que Castilla no cesaría sus campañas hasta mediados del XV. La introducción del Derecho romano, gracias a su amplia divulgación, formuló doctrinalmente la preeminencia política de los reyes y el cambio del carácter del vínculo político del antiguo vasallaje al territorio, mediante lo cual los vasallos feudales pasaron a la condición de súbditos. De esta forma, los viejos fueros se redujeron lentamente a algunas manifestaciones concretas, permitiendo la afirmación del poder monárquico. También es interesante notar que los reinos medievales peninsulares, como la mayoría de los europeos, se caracterizaron por el policentrismo del poder político. Nobles, Clero y en algunas ciudades Gremios convivían con el carácter patrimonial de los monarcas, quienes eran entronizados a través del liderazgo militar o de la sucesión dinástica. No

³⁹ Los fueros consagraban una serie de principios favorables a los vecinos. Desde la libre disposición de sus bienes, el aprovechamiento de los bienes comunales, la inviolabilidad de sus domicilios, la libertad de residencia o la explotación de servicios (como los molinos y hornos, antes monopolio de los señores).

obstante, cuando se conjuntan las Coronas de Castilla y Aragón en el siglo XV, cabe señalar que la unión ocurre en condiciones muy dispares. Pues en Aragón, o más específicamente en las ciudades catalanas, la figura del Rey conservará la condición de ser *primus inter pares*, el primero entre iguales. Es una idea que hoy se invoca como parte de la originalidad del *fet català*, uno de los primeros pueblos, aparte del británico, que van a imponer en ese entonces límites tanto al feudalismo señorial como a los poderes monárquicos.⁴⁰

Con la modernidad que coincide con el Renacimiento se asiste a un contrato colectivo de sociabilidad que se expresa en el derecho escrito, la verdadera revolución de la modernidad.⁴¹ Y aun cuando en su generalización siga distinguiendo derechos colectivos, es a partir de la Revolución Francesa cuando se produce un cambio fundamental en la representación política, que deja de ser atributo de la propiedad, la familia o la corporación para pasar a ser un derecho del ciudadano individual, bajo una concepción que –en teoría– iguala a todos ante la ley. ¿Y cual ha sido el motor en la evolución de lo que se entiende por ciudadanía en una nación, de lo que fundamenta una cultura política?. Al respecto, no debe soslayarse el papel jugado por las rebeliones campesinas y urbanas que tuvieron lugar ya desde la Edad Media, especialmente a partir de los siglos XV y XVI. A pesar de que fueron convenientemente sofocadas, en los siglos siguientes tiene lugar en diversos países, especialmente los europeos, un complejo proceso en el que concurren los efectos de la Revolución Industrial y de la Revolución Francesa, el advenimiento cultural de la Ilustración y la emergencia de la ideología del progreso, concomitante con la expansión del modo de producción capitalista y la consolidación de los estados nacionales modernos.⁴²

Son hechos que influirán para que durante los siglos XVII y XVIII el poder absoluto se desmorone con la caída del Antiguo Régimen, y se configuren una serie de derechos individuales enmarcados en el concepto de ciudadanía, que emerge como un freno al absolutismo y al poder del Estado en un momento en que la agitación de las clases bajas se vuelve política.⁴³ En estos siglos la aristocracia rural que poseía las propiedades encabezó el movimiento en pro de la ciudadanía civil, las clases medias industriales produjeron la ciudadanía política limitada del siglo XIX y las clases trabajadoras iniciaron un movimiento del siglo XX hacia la ciudadanía social.⁴⁴ La política deja de ser una batalla para el reparto de facultades supremas para convertirse en una lucha por la distribución del producto nacional, registrándose la evolución de un régimen patrimonial a un régimen racional y burocrático, donde a diferencia del medioevo, cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad nacional.

Los dispositivos de protección y la participación social

En la tradición occidental la noción de “Estado del Bienestar” , “Estado benefactor” o “Estado providencial” que caracteriza a los actuales estados europeos es un resultado de complejos

⁴⁰ Según Pierre Vilar, la particularidad del fenómeno medieval catalán estriba en que combinó una monarquía feudal de viejas raíces instalada en territorios progresivamente mayores, con una ciudad mercantil -Barcelona, luego otras- con estatuto municipal sólido, aunque no soberano, con unas clases dirigentes (armadores y mercaderes), que llegan a servir a la dinastía soberana sirviéndose de ella. El feudalismo se encuentra pues atemperado en Cataluña por la influencia urbana. P. Vilar: *Introducció a la historia de Catalunya* edicions 62, Barcelona, 1995.

⁴¹ Es tan así, que la idea del contrato social que será la base del constitucionalismo de la Ilustración, y por lo tanto de la teoría del Estado moderno, estará prefigurada, si no presente en los documentos fundacionales y en las constituciones jurídicas de las ciudades como Reus.

⁴² Según Bendix, el moderno Estado nacional supone la ruptura entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de los nobles. En sus palabras, “..el criterio decisivo del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas” (op. Cit, 1974, pág.106).

⁴³ Para el mismo autor, el siglo XVIII presenta un hiato en la historia política de Europa. “Antes de él, las masas del pueblo estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos; a partir de él, se han convertido en ciudadanos, y, en este sentido, en participantes de la comunidad política”. R. Bendix: op. Cit. 1974, pág. 77.

⁴⁴ M.R. Somers: "La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico" en S. Garcia y S. Lukes (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* Siglo XXI de España, Madrid, 1999, pág. 219.

procesos históricos, de los que no están ausentes guerras, rebeliones y conflictos que llevaron a la institucionalización del poder político como “Estado de Derecho”, basado en pactos sociales y una progresiva normativización de la vida social.⁴⁵ Los cambios en el estilo de gobernar señalan el tránsito de estados absolutistas a estados progresivamente basados en el corporativismo y el parlamentarismo, que son los van a dar finalmente forma a las actuales democracias representativas. En Europa, muy esquemáticamente, el proceso de institucionalización del Estado Moderno pasó primero por el dispositivo de justicia o el de defensa, pero a medida que absorbió competencias hasta entonces asumidas por los poderes feudales –señores, Iglesia y gremios-, el Estado hará suyos ámbitos de asistencia antes ajenos, absorbiendo comúnmente la red de instituciones ciudadanas que bajo la protección de los alcaldes municipales aseguraban servicios a la población, como hospicios, hospitales o montes de piedad. En las nuevas versiones, el Estado deviene en un administrador burocrático y racional, conservando su papel de extracción tributaria basada en el cobro de impuestos e ingresando en un proceso continuo de redefinición de su significación en relación a la sociedad. Incluye, además de la función fiscal redistributiva y de seguridad, los servicios territoriales prestados por los diferentes entes de la administración local, y los servicios personales a los ciudadanos. Si aun todavía el ejército y el poder judicial continúan siendo los referentes físicos, institucionales y simbólicos sobre los que se construye la acción del Estado, su legitimidad actual tiende a relacionarse con otras incumbencias, en general asociadas a su papel de árbitro entre los agentes económicos y entre estos y la población, pero sobre todo en el campo de la protección y el bienestar social, donde a partir del desarrollo de prestaciones, el Estado irá adquiriendo nuevas bases de legitimidad que ya no se basan necesariamente en el peso de la tradición o la autoridad, aun cuando esto implique la desactivación de dispositivos ciudadanos de protección.

Las nuevas formas de legitimidad del Estado ya no procederán de la voluntad de un soberano o señor feudal sino en la alusión a un interés colectivo o espacio de lo público que se configura alrededor de asuntos comunes. El proceso inicia con los cambios sufridos en la sociedad del Occidente cristiano desde antes del primer milenio, cuando por efectos de la pérdida del vasallaje y de las guerras dejan de operar según Robert Castel ciertos "mecanismos de sociabilidad primaria", como efecto de la desafiliación de grandes masas de la población de la tutela de señoríos feudales.⁴⁶ En este contexto de migraciones y resurgimiento de núcleos urbanos surge la necesidad de instrumentar "regulaciones de sociabilidad secundaria" que implican prácticas especializadas de asistencia a los necesitados. La gestión asistencial pública se construye en la medida en que en la sociedad feudal elimina las formas institucionales de protección social de la ciudad antigua para retornar a la hegemonía de las prácticas de autocuidado y autoayuda. Es la recuperación de la sociabilidad urbana la que va a conducir a la construcción de instituciones de protección social.

El Estado construye otras bases de legitimidad patrocinando asilos, hospitales, hospicios y albergues. Se encarga de regular y dotar de ayudas a los necesitados, erradicando en bien del "interés público" a los mendigos y vagabundos de las ciudades. Otras áreas, como la educación, la salud individual y la dotación de ciertos servicios públicos, son resueltas en diferentes esquemas tanto por el Estado como por la iniciativa privada, incluyendo instancias religiosas y filantrópicas.⁴⁷ La autogestión de la sociedad civil hace que se conserven ciertas tensiones referidas al manejo de la idea del interés público, que entran en vigencia en la medida en que se organizan los diferentes aparatos estatales y se documentan posteriormente varios procesos sociales que obligan a la

⁴⁵ Véase F. Ewald: *L'Etat-providence* Erasset, París, 1986.

⁴⁶ R. Castel: op. Cit. (1995).

⁴⁷ Para revisar algunos debates sobre la construcción del estado moderno ver los análisis de G. Rosen: *De la policía médica a la salud pública* Siglo XXI, México, 1984. Sobre las relaciones entre el mercantilismo francés y las políticas de salud, o las aportaciones del cameralismo prusiano. Este y otros trabajos citados abajo ilustran evoluciones paralelas en la construcción de los modernos Estados del bienestar en diversas versiones nacionales, tanto americanas como europeas.

reorganización de los Estados y a la redefinición de sus bases de legitimidad. La heterogeneidad de formas adoptadas, algunas de ellas universales y otras condicionadas, voluntarias y obligatorias, ha llevado a algunos autores a distinguir versiones liberales, estatistas-corporativistas y reformadas que ha asumido el Estado Benefactor en las democracias occidentales.⁴⁸ Los diversos esquemas de seguridad social implementados incluyen prestaciones distintas, como seguros sobre incapacidad laboral, jubilación, asistencia médica y desempleo, además de subsidios familiares y otros beneficios.⁴⁹

El Estado se convierte en garante y sinónimo de "lo público", un espacio de obligada referencia que comienza a ser legislado y en muchos casos administrado por instituciones burocráticas, asumiendo progresivamente numerosas áreas de la vida ciudadana. Organiza hegemoníamente la vida social con formas de intervención diversas, que en ocasiones duplican o compiten con otras, privadas, religiosas o derivadas del asociacionismo local. En su configuración inicial, derivada de las revoluciones liberales y burguesas el espacio de lo público se define como un territorio residual fuera del interés privado, asumido por el Estado en la forma de gestión pública, un concepto para nosotros referido a las actuaciones de gobierno tanto legislativas como administrativas. Es sin embargo, una parte fundamental de lo que constituye la gestión de lo público, un concepto mas amplio que comprende el racimo de actividades y funciones de interés colectivo general o sectorial que son asumidas tanto por las diferentes instancias y niveles de gobierno como por la ciudadanía, en muy diversos formatos.

Así se distingue el tránsito de un modelo de ciudadanía, que responde a la titularidad para recibir bienes y servicios garantizados por derechos, un significado pasivo de ciudadanía, a un sentido activo, el del derecho de admisión al proceso de contribuir a la elaboración de decisiones y objetivos colectivos. Según la concepción ya clásica de T.H. Marshall, ha implicado el paso de un concepto de ciudadanía inicialmente enfocado a los derechos civiles (libertad de la persona, de la palabra, de religión y pensamiento, derecho a la propiedad personal y a establecer contratos, derecho a la justicia), lo cual se tradujo en el desarrollo de las instituciones del sistema judicial. Después, los derechos políticos se incorporaron al concepto, desarrollándose las instituciones electorales y representativas; luego, los derechos sociales (derecho a mínimos de bienestar económico y protección social).⁵⁰ De esta forma, el actual *demos* o pueblo, en el que se sustenta la condición de ciudadano, alude a la existencia de miembros de una comunidad o colectivo, con iguales condiciones y oportunidades, con cierto acceso a un mínimo de bienestar y dignidad que aunque está bastante diferenciado es sometido a un proceso continuo de negociaciones.⁵¹ Para este concepto, ciudadanos no son solamente quienes viven dignamente sino aquellos que participan en las deliberaciones del orden de lo público, pues actualmente se tiende hoy a ver la ciudadanía como una estrategia para gobernar procesos de cambio social y para la creación social de ciudadanos, un proceso que tiene como objetivo la restitución de su sentido original a lo político. Esto requiere promover la participación social con el fin de lograr que se modifiquen las relaciones sociales de modo que no sean aceptables ni posibles la marginación, la postergación y la inequidad. El logro de la equidad como propósito esencial de la participación social busca eliminar diferencias

⁴⁸ Un análisis histórico sobre la evolución de las competencias del Estado en diferentes sociedades europeas y norteamericanas se encuentra en D. Porter: *Health, civilization and the state* Routledge, Londres, 1999. Ver también el análisis histórico sobre el papel del Estado en la educación, la sanidad y la "cuestión social" en Europa en A. de Swaan: (1988) *A cargo del Estado* Pomares-Corredor, Barcelona, 1992. Sobre el caso específico de Cataluña ver J.M. Comelles, A. Daura, M. Arnau y E. Martín: op. cit. 1991.

⁴⁹ Véase especialmente el estudio de E.J. Evans (ed.): *Social policy 1830-1914: Individualism, colectivism and the welfare state* Routledge, Londres, 1978.

⁵⁰ T.H. Marshall: *Class, citizenship and social development* Doubleday, New York, 1964.

⁵¹ S. García y S. Lukes: "Introducción" en Ibídem: (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* Siglo XXI de España, Madrid, 1999.

innecesarias, evitables e injustas que restringen las oportunidades de los individuos para acceder al derecho de bienestar.⁵²

Desde un punto de vista normativo e institucional-social, la ampliación del contenido del estatuto de ciudadanía ha incorporado además de derechos políticos y administrativos originales, otros económicos y sociales, entre los que destaca el derecho a la participación individual y colectiva. El concepto de ciudadanía en el que se fundamenta la democracia ha evolucionado también a nivel global. Aunque alude originalmente a la posesión de ciertos derechos e incluso de propiedades y a la obligación de cumplir ciertos deberes en una sociedad específica, señala también la pertenencia a una comunidad política determinada, vinculada en general a la nacionalidad y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación. Después de todo, no hay que soslayar que el modelo de democracia en que se sustenta el actual sistema político es tributario de la *polis* griega, donde los hombres libres, con exclusión de los esclavos, debatían libre y directamente y tomaban decisiones sobre los asuntos públicos. Fue un modelo creado a la escala de pequeñas ciudades, con criterios y mecanismos al nivel de "comunidad", donde la democracia directa era ejercida por los ciudadanos gracias a estructuras relativamente sencillas y numéricamente reducidas, como persiste actualmente en la figura de los cantones suizos.

En sociedades a larga escala surgieron diversos modelos representativos en formas corporativas y parlamentarias hasta llegar al modelo actual, basado en el sufragio universal para quienes tienen la condición de ciudadanos y edad mínima para votar, sustentado en la mediación de partidos políticos que compiten por la titularidad de las diversas instancias de gobierno. Estas se encuentran estructuradas en diversos niveles más amplios que el local o municipal, como sucede para el caso de los actuales municipios catalanes con los niveles comarcal, provincial, autonómico, estatal y de la Unión Europea, cuyas distintas competencias incluyen instancias de decisión que obviamente inciden en la vida ciudadana. Su composición y formas de actuación siguen el modelo representativo basado en elecciones y partidos políticos. El modelo está basado además en una división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

A la par, hay que destacar que se documentan numerosas experiencias y metodologías participativas para la organización y movilización de la población especialmente durante los últimos dos siglos, en su mayoría procedentes de teorías y experiencias anarquistas, socialistas utópicas, anarcosindicalistas, socialistas y comunistas.⁵³ O desde la experiencia de los socialcristianos (Ejército de Salvación), el populismo ruso, el cooperativismo y el mutualismo. Son formas de autogestión que entran en conflicto con el nuevo orden imperialista que organiza el mercado mundial. Más tarde, ejemplos procedentes del sindicalismo, el participacionismo socialdemócrata y el consejismo, documentándose desde inicios del XX las primeras experiencias americanas. Estas tendencias fueron derrotadas en forma estrechamente relacionada con la institucionalización del taylorismo y el fordismo bajo el imperativo capitalista de la productividad, presente también en las sociedades socialistas de entonces, bajo la convicción convergente de que el desarrollo exigía la erradicación de toda posibilidad de autogestión y la imposición de la planificación. En España, de 1934 a 1936 se registraron notables experiencias autogestionarias en Asturias, en Andalucía y en Cataluña, que serían borradas por el triunfo del franquismo y la derrota de la Segunda República.⁵⁴ La Guerra Civil condicionó en buena medida el retardo español en la construcción del Estado de bienestar, que al igual que la instauración de un régimen democrático, fueron procesos que comenzaron con la Transición (1975-1978).⁵⁵

Sin embargo, debe señalarse que los cambios en el modelo de Estado del Bienestar, de Estado Benefactor a "Estado Social" (típica de propuestas centristas tanto de izquierda como de

⁵² Ver I. Culpitt: *Welfare and citizenship. Beyond the crisis of the welfare state?* Sage, London, 1992.

⁵³ Según la visión de E.L. Menéndez: "El modelo médico hegemónico. Transacciones y alternativas hacia una fundamentación teórica del modelo de autoatención en salud" *Arxiu D'Etnografia de Catalunya* 3 1984: 83-119.

⁵⁴ F. Mintz: *La autogestión en la España revolucionaria* La Piqueta, Madrid, 1977.

⁵⁵ Véase R. Cotarelo: *Transición Política y consolidación democrática* España 1975-1986 CIS, Madrid, 1992.

derecha, por ejemplo, la “Tercera Vía”), es una de las tendencias que se perfilan como decisivas en la actualidad, correspondiendo a un cambio en la extensión de sus funciones redistributivas. Los cambios están sin duda motivados por la crisis fiscal, que ha llevado a los estados europeos a la restricción presupuestal en rubros sociales por el costo exponencial de sus servicios. A pesar de ser un modelo que ha contribuido a asegurar la estabilidad social en Europa y en otros países, el modelo de Estado de Bienestar -aun cuando se haya estado reestructurando- ha recibido algunas críticas. Desde la derecha, por la ineficacia de su planificación frente a las virtudes del mercado, en detrimento de la inversión privada y sus cargas tributarias. En lo relativo a la cuestión social, por el reforzamiento de la pobreza y la dependencia de la ayuda social debido a la acción del Estado. Desde la izquierda, por la crítica a la política de privatizaciones y recortes en los gastos sociales, por favorecer el interés privado en el diseño de políticas; por su intromisión en la libertad individual y el carácter excesivamente burocrático que asume el Estado contemporáneo.⁵⁶ La competitividad además ha tenido como consecuencia que bajo la presión del orden económico mundial neoliberal, muchos modelos de administración estén optando por la privatización de empresas y la contratación de empresas privadas para la dotación de los servicios. La tensión que aquí se genera es entre el modelo dominante de Estado de Bienestar y una nueva versión de organización política, todavía no bien definida.⁵⁷ El modelo emergente exige que los ciudadanos sean más protagonistas y gestores de sus necesidades como de iniciativas colectivas y solidarias, más responsables y menos receptores pasivos de servicios.

Desde mediados de los años cincuenta se viviría otra nueva situación respecto al rescate de los recursos de la población para proyectos de mejoramiento social y del entorno. La nueva fase estaría caracterizada por la recuperación de los recursos grupales y autogestivos, que serían puestos al servicio neocolonial por las llamadas agencias para el desarrollo. Desde la sociología y la antropología se desarrollaron entonces corrientes teóricas y estudios empíricos sobre la importancia del punto de vista del actor, del conocimiento local, los saberes populares, la dinámica de microgrupos y la estructura negociada del orden social. De estos estudios saldrían propuestas para reconocer los márgenes de gestión obrera y aplicarlos a la productividad industrial mientras que en otro plano se desarrollan programas de "desarrollo comunitario" y de servicios sociales basados tanto en la autoayuda como en otros formatos limitados de participación, acotados a sectores específicos, como los círculos de calidad laborales, los grupos de autoayuda y la capacitación de agentes comunitarios. En América Latina, la década de los sesenta abundó en experiencias participativas, promovidas tanto desde organismos internacionales y gubernamentales como por parte de grupos de izquierda que también desarrollaron experiencias especialmente en comunidades campesinas y urbanas. Destacan en este ámbito, por su especificidad, las llamadas "comunidades de base" promovidas desde la llamada Teología de la Liberación y en Cuba, los denominados Comités de Defensa de la Revolución organizados por el gobierno revolucionario.⁵⁸ A nivel mundial, la irrupción de nuevas corrientes consejistas, comunales y autogestionarias, patentes en numerosos grupos de autoayuda y organismos no gubernamentales (ONG). La "rebelión del coro" incluye colectivos de mujeres, grupos ecologistas, asociaciones culturales, organizaciones gays y lesbianas, uniones de consumidores, cooperativas, proyectos universitarios, comunidades terapéuticas y grupos de autoayuda, organismos de beneficencia y filantropía, entre otras iniciativas de carácter eminentemente civil que incorporan aspectos de participación y voluntariado y que para algunos analistas anticipan el "regreso del actor" a la arena de lo político.⁵⁹

⁵⁶ Véanse las interesantes reflexiones de P. Rosanvallon: *La crise de l'état-providence* Seuil, París, 1981.

⁵⁷ R. Castel : op. Cit. (1995).

⁵⁸ Una revisión se encuentra en A. Rahman y O. Fals Borda: "La situación actual y las perspectivas de la investigación participativa en el mundo" en M.C. Salazar: *La investigación-acción participativa* Popular, Madrid, 1992. Véase también de P. Freire: *Educación como práctica de Libertad*. Siglo XXI, México, 1973.

⁵⁹ Ver A. Touraine: *El regreso del actor* Eudeba, Buenos Aires, 1987

Todas estas experiencias han contribuido a que en conjunto con la ideología del liberalismo, que enfatiza la libertad individual y el derecho político de participar, el concepto actual de participación a nivel de cultura política ciudadana parta de la insuficiencia de una práctica que reduce la democracia a el depósito periódico y espaciado del voto. De esta forma, el concepto de democracia mayormente consensuado es el de constituir una comunidad caracterizada por el debate libre y la capacidad de decidir sobre asuntos del interés colectivo, que presupone un dominio público sobre la "esfera de lo público", donde el Estado es un agente más que aplica medidas pertinentes en pos del interés general.⁶⁰ Su papel principal es el de mediar entre los diferentes intereses privados y en contribuir a un orden superior que actúe como integrador del concepto de ciudadanía democrática. Parte de la premisa de procurar la participación de los ciudadanos para lograr la repolitización del poder local y hacer de la política un factor de integración social y construcción del modelo de ciudad, de constituir entre la ciudadanía un sentimiento de comunidad.⁶¹ Lo cual, desde un punto de vista político implica "cierta subordinación de los intereses privados a los intereses públicos y de las decisiones privadas a las decisiones públicas es condición sine qua non de una comunidad política".⁶² Si bien el respeto de los derechos fundamentales y la resolución de las necesidades de sectores marginados son tareas mas o menos cubiertas en los actuales Estados del Bienestar, otros factores como los de la ciudadanía y la representatividad son los que parecen estar en crisis o de merecer una redefinición.

Política local en un mundo global

Abordar el tema de la participación en el contexto actual nos obliga a referirnos a dos fenómenos que aunque opuestos en escala aparecen íntimamente ligados: la emergencia de la esfera local en el ámbito político y las tendencias que impone la globalización a las sociedades actuales. No hay que olvidar, en el primer caso, que en el nivel local la proximidad entre los actores sociales y la práctica política como experiencia intersubjetiva son factores que en el caso de las ciudades europeas han estado presentes desde la ciudad antigua, y especialmente desde la (re) fundación de algunas de estas en el período bajo-medieval, como es el caso de Reus, cuando se inicia una tradición en la que el nivel de decisión local va a ser considerable, pues dependía en buena medida de la concertación y colaboración de los diversos sectores urbanos. De hecho, para varios sectores el municipalismo constituye un rasgo cultural de Cataluña, muy característico de la sociabilidad sud-europea construida sobre relecturas del Derecho Romano, al supeditar las relaciones políticas al poder civil, y no al religioso, algo que no obstante tendría bastantes excepciones en la historia.⁶³

⁶⁰ Sobre la conformación de la "esfera de lo público" ver J. Habermas: (1962) *Historia y crítica de la opinión pública* Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

⁶¹ Hay que considerar aquí que el concepto de comunidad entendido como un grupo reunido o disperso, de morada fija o migratoria, que presenta diversos grados y formas de organización y cohesión sociales, cuyos miembros comparten, en distintos grados, características socio-culturales, socioeconómicas y sociopolíticas, así como intereses, aspiraciones y problemas también comunes, resulta en la actualidad problemático para su analogación a la noción de ciudadanía y apunta mas a la existencia de grupos o comunidades diferenciadas al interior de la ciudadanía. Véase la revisión crítica de J. Canals: "Comunidad y redes sociales: de las metáforas a los conceptos operativos" *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 1991 23: 7- 18 y la de A. Gurrutxaga: "El sentido común de comunidad" *Revista Española de Investigaciones Sociales (REIS)* 64 1993: 201-219. Una caracterización de la idea de comunidad que enfatiza en el neo-hobbesianismo postmoderno se encuentra en G. Bello Reguera: "La idea de comunidad: resistencia histórica y despliegue pragmático" en Autores Varios: *Comunidad y utopía. Ensayos históricos, éticos y políticos* Lerna, Capellades, 1990.

⁶² R.Bendix: op. cit. 1974, pág. 29.

⁶³ A pesar de que la fama de la tradición municipalista catalana procede desde la Baja Edad Media y constituye uno de los elementos fundamentales de la identidad política de Cataluña, no hay que olvidar que la historia del liberalismo español desde los tiempos de la Constitución de 1812 ha sido una lucha constante por anular las libertades municipales y convertir a los municipios en una clase de correa de transmisión del poder centralista. No obstante, a diferencia de Francia, donde el jacobinismo inteligente va a conseguir aplastar el municipalismo hasta hace muy poco, en España la

En todo caso, cabe señalar que el nivel local o municipal ha sido considerado secularmente como un espacio privilegiado para el ejercicio político, pues como dijera Alexis de Tocqueville: "...es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres...(pues) ...sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre pero carecerá del espíritu de la libertad". De hecho, de todas las instituciones gubernamentales son los ayuntamientos los que tienen un estatuto especial y una autoridad muy concreta por poseer una visión estratégica y un liderazgo en las comunidades locales. ¿Porqué es importante y necesario entonces justificar el hablar de democracia en un sentido de participación de los ciudadanos?. Cabría señalar que los municipios disponen de dos importantes ventajas en relación a otras instituciones. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad en relación a sus representantes: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Constituyen la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y por tanto con mayor sensibilidad y receptividad potenciales para el manejo de las necesidades y propuestas ciudadanas. Por la otra, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.⁶⁴

La política en el nivel local no son acontecimientos que se contemplan a distancia como es el caso de la política estatal o autonómica, sino que es vivida como una experiencia intersubjetiva dentro de lo que aquí nominaremos un mundo local moral, que no tiene una delimitación geográfica ni administrativa, y que responde a la manera como cada día se construye a nivel ciudadano la experiencia política en el entorno inmediato, cuya percepción por parte de los actores constituye su mundo local. Si consideramos estos factores, la abstención electoral a escala local expresaría una ruptura mucho más profunda que a escala estatal o autonómica, entre la representación electoral y la vivencia de la experiencia política por parte de la ciudadanía, precisamente porque a escala local se vive y se incorpora cotidianamente la experiencia de la política sin necesaria mediación. Estos factores funcionan con otros en la escala de la política distante, como la representada en las Cortes Generales o en el Parlamento catalán, pero son menos aceptables en el nivel local, especialmente si hablamos de pueblos o ciudades medianas donde los alcaldes y regidores suelen ser vecinos, formando parte del entorno cotidiano que ofrecen las relaciones cara a cara. El factor de proximidad, de inmediatez, introduce elementos diferenciadores, por lo cual la abstención y la no participación en el nivel local refleja hechos más graves que en los niveles más amplios.

La queja del vecino que no puede dormir por el ruido de una discoteca, que politiza por remitirse a la responsabilidad municipal, es vivida emocionalmente, sin mediación. La decisión de enviar tropas a Bosnia, o de participar en la Guerra contra Irak, es para este vecino una anécdota en el consumo mediático. El modelo actual de participación representativa y la intervención decisiva de los medios de comunicación conducen a que la experiencia política se construya casi exclusivamente a escala microsocial o local pues el ciudadano ve demasiado lejanos otros ámbitos, tendiendo a resultarle cada vez más incomprensibles y ajenos. Son diversos los factores que se relacionan con los procesos de participación en el nivel local que tienen que ver con la globalización de grandes procesos de asignación de recursos -económicos, informativos, culturales, etc. Afectan directamente a los mecanismos de reciprocidad y de redistribución que son inherentes a la sociabilidad y a la práctica política. Tienden, además, a modificar en forma importante la vida local a partir del efecto emergente de lo "glocal", una revaloración de lo que está más próximo, lo que es netamente local y vivido por lo tanto directamente, pero que opera en función de hechos que

incompetencia del centralismo liberal español va permitir la subsistencia en los municipios catalanes de un margen de maniobra durante los siglos XIX y XX, que no tuvo lugar probablemente en el resto de España.

⁶⁴ Esto sin embargo se relativiza en la medida que a pesar de que se registra una tendencia histórica a que las competencias municipales aumenten con respecto a otros niveles de gobierno, destaca que el gasto público continúa siendo mayoritariamente del gobierno central con la administración de más de la mitad del presupuesto, mientras las comunidades autónomas tienen una cuarta parte y los municipios un poco más del diez por ciento. Ver J.Plana y M. Castells: *Local y global* Taurus, Madrid, 1997.

tienen lugar a muchos kilómetros de distancia.⁶⁵ La mundialización se refiere a la globalización de la economía, al papel central de las finanzas, la emergencia de la sociedad de la información, el papel de los medios de comunicación globales y la constitución del mercado mundial. Apunta a una 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 situaciones a escala mundial, pero también, lo que sucede en el entorno local puede repercutir potencialmente en ámbitos más amplios, un aspecto que por estar generalizado pasa comúnmente desapercibido. Ofrece un potencial que las actuales tecnologías virtuales, como internet, tienden a activar, anuncian la evolución hacia formas de organización e integración social cada vez más complejas y desterritorializadas.⁶⁶

Los efectos de la globalización y sus traducciones "glocales" tienden a socavar el dominio de lo político para llevar a ámbitos anónimos, como el capital financiero y el avance tecnológico a nivel internacional, el eje de decisiones cuyas consecuencias pueden ser involuntarias e imprevistas, ejercidas en nombre del interés privado o de grupos corporativos determinados, aun cuando puedan invocar o disfrazarse de lo contrario. El poder de las transnacionales es hoy tal que amenaza con convertir a los gobiernos nacionales en títeres de sus intereses, aun cuando en el desconcierto resultante lo que predomina como diagnóstico es que la rapidez y complejidad de los procesos económicos y financieros actuales ocasionan efectos no esperados, el concurso agudo de la incertidumbre y un entorno caracterizado por el riesgo. Al decir de Ulrich Beck: "...En el proyecto del estado de bienestar, la política había alcanzado una relativa autonomía, en virtud de la intervención política en los asuntos del mercado, frente al sistema técnico y económico. Ahora en cambio, el sistema político está ante la amenaza de ser desposeído de su constitución democrática. Las instituciones políticas se convierten en asunto de un desarrollo que ni han planificado ni pretenden orientar; y del que sin embargo, en cierto modo han de responder. Por otra parte, las decisiones en economía y en ciencia presentan una carga de real contenido político de la cual los agentes no poseen ninguna clase de legitimación. Las decisiones que cambian a la sociedad no se producen en ningún lugar expreso; se dan sin voz y de forma anónima".⁶⁷

En la medida que la sociedad contemporánea nos obliga a combinar identidades múltiples derivadas de distintos roles desempeñados, esto supone que la percepción y experiencia actuales sean complejas, difíciles de aprehender en un contexto social y político donde antes las identidades eran más precisas. La globalización combina los efectos de la llamada "modernidad reflexiva", que anuncia a un nuevo modelo de construcción del yo, proclive a asumir roles e identidades que antes se consideraban incompatibles, con la consiguiente autoafirmación en un mundo presidido por el pluralismo y la diversidad, la individualización y el predominio de estilos de vida aparentemente ajenos a lo político. Paralelamente, cuestiones que eran vistas frecuentemente como asuntos de política internacional actualmente son reivindicados por agentes de base local, por lo tanto se convierten también en cuestiones de política local. La evidencia hace ver otras tensiones: entre la clara definición de la identidad asociada al territorio en Europa, y los nuevos modelos de identidad derivados de una sociedad donde la información y el consumo uniformizan el hecho de vivir en cualquiera de las nuevas ciudades-red, enlazadas de múltiples formas, en las que los ciudadanos se movilizan para ir a trabajar, comprar, comer o divertirse de modos similares.⁶⁸

El "desencanto" en relación a la política que se ha intensificado desde fines del siglo XX, deriva en buena medida de la retórica de la globalización, según la cual la acción política está

⁶⁵ A. Giddens: (1990) *Consecuencias de la modernidad* Alianza, Madrid, 1993.

⁶⁶ M. Castells: *La era de la información* Vol. 1 *La sociedad red* Alianza, Madrid, 1997.

⁶⁷ U. Beck: (1986) *La sociedad del riesgo* Paidós, Barcelona, 1992, pág. 241.

⁶⁸ Una discusión sobre las diferencias entre los modelos europeos de identidad territorializada y el modelo norteamericano de adscripción étnica y cultural se encuentra en C. Greenhouse y R. Kheshti (eds.): *Democracy and ethnography. Constructing identities in multicultural liberal states* State University of Nueva York, Nueva York, 1998. Véase también J. Rothschild: *Ethnopolitics. A conceptual framework* Columbia University Press, Nueva York, 1981.

subordinada al funcionamiento de los mercados financieros, algo que el plano ideológico se traduce en el predominio de los medios de comunicación que no son locales. De este modo, los ciudadanos están más familiarizados con noticias del nivel nacional o regional a costa de saber lo que acontece en su contexto más inmediato. La autonomía de los nuevos medios de comunicación globales, que implican enormes movilizaciones de capital y por tanto su subordinación a los intereses de los grandes grupos financieros, los medios de comunicación, con sus propios objetivos y fines ha implicado, entre otras cosas, la adecuación del discurso político a la lógica mediática, suplantando la imagen y el marketing por encima del debate y las propuestas políticas. Los medios difunden las notas de prensa sin que medie generalmente la actitud crítica en que se sustenta el periodismo de investigación y la prensa libre de mayores compromisos que el de informar. La opinión publicada suplanta el ejercicio de la opinión pública, la prensa y otros medios de comunicación dejan de ser espacios de debate y acción democratizadora para devenir en vehículos publicitarios de gobierno o testimonios amarillistas sesgados por la captura del interés fácil del ciudadano espectador.⁶⁹ La paradoja es que la libertad de expresión queda coartada, en un régimen de derechos constitucionales, porque los medios nomás favorecen aquellos discursos compatibles con los intereses que representan o para ganarse la protección financiera de las autoridades de gobierno, en un contexto en el cual sin este paraguas el acceso a los recursos puede ser complicado.

El énfasis en Europa en la participación social había girado al entorno de las políticas de ayuda mutua como respuesta al liberalismo radical y al capitalismo feroz del siglo XIX, pero centradas sobre todo en aquello que suponía desigualdades materiales profundas: la muerte, la enfermedad, el hambre, la miseria, la violencia percibida como consecuencia. Una vez vencidas en buena parte estas plagas y asegurada la paz social, las sociedades europeas se confrontan con dos problemas que antes estaban relegados a un segundo plano y que hoy, como consecuencia de procesos internacionales vuelven a tener particular vigencia. Primero, la diversidad cultural derivada de los procesos migratorios, y en segundo término, los nuevos procesos de exclusión, marginación y desafiliación que caracterizan a una parte de estos y otros colectivos que pueden ser tanto legales como ilegales. En un contexto donde el modelo clásico de integración social ha entrado en crisis como principal consecuencia de las presiones que recibe el Estado en la nueva fase de globalización capitalista. En medio de este panorama de crisis e incertidumbre y de discursos contradictorios, ha surgido una retórica de vías intermedias, que es la que caracteriza hoy los discursos políticos centristas tanto de derecha como de izquierda, cuyo objetivo parece ser articular la conversión de la política en instrumento de transmisión de los capitales financieros con el alejamiento de sus funciones de arbitraje. Todo lo cual puede hoy explicar para el caso europeo la desafección de buena parte de la ciudadanía hacia la participación política en los términos en que esta se ha concebido tradicionalmente en el viejo continente, es decir, la participación electoral, la militancia política y la afiliación a sindicatos. Y no obstante esto, cabe señalar que también en Europa el sector de las asociaciones ciudadanas ha conocido un considerable auge en las últimas décadas, que contrasta con el alejamiento de la población respecto a los núcleos de decisión. Algo que puede suponerse como un asunto hoy agravado con las normativas de la Unión Europea y los efectos de la globalización económica, los cuales tienden a minar competencias de los gobiernos nacionales y locales e influir poderosamente en sus entornos geográficos y sociales.

Participación y asociación ciudadana

A nivel de las prácticas organizativas de la participación social resulta conveniente distinguir tres vertientes principales en las iniciativas de conformación. La primera sería la participación espontánea y coyuntural de los ciudadanos en circunstancias especiales. Otra corresponde a iniciativas ciudadanas organizadas de corte autogestivo y formato permanente, de

⁶⁹ F. Vallespín: op. cit, 2000.

afiliación abierta o cerrada y con orientaciones territoriales, sectoriales e internacionales⁷⁰ Un tercer tipo apuntaría a la participación de la población que es organizada por agentes externos a la misma, con fines tanto estratégicos como políticos. La primera es un formato que se reactiva cada vez que determinadas situaciones (catástrofes, guerras, hambrunas, epidemias, accidentes, resistencia activa o pasiva) obligan a los ciudadanos a formar parte de lo público y que típicamente se desactivan (o son desactivadas) una vez que ha pasado la situación de emergencia. Su característica coyuntural es compartida por otras experiencias efímeras de participación de la población en lo público en oportunidades específicas que trascienden a la opinión pública (movimientos sociales, huelgas, manifestaciones). Tiende a constituir espacios autogestivos, de resistencia frente al poder político o privado, con un peso creciente en la conformación de la actual arena política.⁷¹

Constituyen lo que se conoce también como el "tercer sector", el crisol de la sociedad civil, el reino de la fragmentación, de la diversidad, de la voluntariedad, que adolece de una integración simbólica general con motivo de que su participación suele ser limitada a términos sectoriales o territoriales. Incluye tanto organismos de carácter netamente civil, laicos, no relacionados con el gobierno ni con partidos políticos, sin carácter profesional y de acceso abierto, como también de tipo religioso, con relaciones partidistas y de instancias de gobierno. De carácter privado, es decir ligados al interés económico. Algunas de acceso restringido a los poseedores de alguna característica individual o social, como las de carácter étnico, de sexo-género, sindicales y gremiales, regionales, las que se organizan o van dirigidas a sectores o grupos de edad específicos. Cada problema singular genera su público temático con intereses particulares que comparten ciudadanos que inciden selectivamente tanto en la gestión de lo público desde su ámbito como en la relación con las instancias de gobierno, suelen convertirse en grupos de presión y en portavoces de expresión ante la opinión pública. De este modo el concepto de asociación abarca un amplio abanico de iniciativas de distinto cariz. En modo genérico se puede definir como "agrupación de personas interesadas en un objetivo común". Sin embargo, un carácter comúnmente aceptado se refiere al de la necesidad de perseguir fines de lucro, y diferenciar también aquellas de orientación predominantemente mutualista de lo que se conoce como "el voluntariado".⁷²

La factura del actual panorama de asociaciones y entidades ciudadanas es un proceso complejo que responde a situaciones nuevas pero también a consecuencias lógicas del proceso de evolución y diferenciación social. Intervienen factores que son consecuencia de los procesos de industrialización y urbanización, como el aumento de la densidad de población, la heterogeneización en la composición de la misma como efecto de la migración y la transición rural-urbana, los cambios en la división del trabajo y en las relaciones sociales y familiares, en las que las relaciones secundarias reemplazan a las primarias. En pocas palabras, aquello en que se sustenta el tránsito de la comunidad a la sociedad según Töennies, de la solidaridad mecánica/tradicional a la orgánica/racional en Durkheim.⁷³ El papel cohesionador social de las entidades asociativas y otros grupos intermedios fue denotado en ciencias sociales desde Durkheim, quien escribió que "...Una nación solamente puede ser mantenida si existen, intercalados entre el Estado y los individuos, una

⁷⁰ El término de autogestión, como su nombre lo sugiere, tiene connotaciones de referencia interna al origen del grupo que se propone ejercer en este caso una experiencia participativa. Apunta hacia las prácticas constitutivas necesarias para la organización interna de las experiencias de participación, sus modos de funcionamiento y toma de decisiones, las agencias necesarias para obtener reconocimiento externo de su existencia y en suma, en el intento de control de las condiciones que generan su ámbito de actuación. Un ejemplo de práctica autogestiva lo encontramos en las iniciativas de financiamiento de las experiencias y también en sus empeños como grupos de presión ante el sector político o la opinión pública.

⁷¹ Utilizamos aquí el concepto de movimiento social como "agente colectivo movilizador que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, trabajando para tal fin con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificidad de roles, sirviéndose de diversas formas de organización y acción". J. Riechmann y F. Fernández Buey: *Redes que dan libertad* Paidós, Barcelona, 1994, pág. 61.

⁷² F. Píndalo: op. cit., pág.53.

⁷³ Ver F. Töennies: (1887) *Comunidad y sociedad* Península, Barcelona.

serie de grupos secundarios suficientemente cercanos a los individuos como para atraerlos poderosamente a su esfera de acción y de ese modo arrastrarlos dentro del torrente general de la vida social".⁷⁴ Visto desde las perspectivas de la integración social que caracterizan a estos planteamientos, otros factores se sustentan en el orden simbólico y cultural. Las asociaciones cubren un espectro de identidad y pertinencia debido a que constituyen ámbitos de interacción personal y de identificación de intereses mutuos cuyo sentido de pertenencia cumple funciones mediadoras entre el individuo y el sistema social más amplio. Ofrecen una complementación necesaria debido a que apoyan necesidades psicosociales que ya no son amparadas por la familia ni por las redes sociales informales que originalmente daban sentido al concepto de comunidad.⁷⁵

Es posible situar a las experiencias civiles asociativas como espacios que intentan reconstruir la sociabilidad desde ámbitos que han sido despojados o colonizados por los diferentes procesos que conlleva la modernidad. Algunas otorgan facultades que son desarrolladas por otros medios. Permiten compartir experiencias, ser de utilidad para otros, obtener empatía y apoyo emocional, elevar la autoestima. En otros casos, ofrecen metas comunes como sucede cuando estas experiencias se convierten en grupos de presión o movimientos sociales.⁷⁶ Aunque en ocasiones el panorama de actuaciones de las asociaciones en la gestión de lo público repliquen o solapen las acciones gubernamentales no constituyen necesariamente sustituciones de las responsabilidades asumidas por el Estado sino formas alternativas, formatos distintos que cubren otro rango de necesidades o intereses de individuos o colectivos sociales.⁷⁷ Aparte de las anteriores consideraciones no hay que soslayar el hecho de que algunas asociaciones cubren espacios de actuación sobre lo público que no reciben atención por otros sectores sociales.

La importancia del movimiento asociativo ciudadano, el llamado "Tercer Sector", en la constitución de la sociedad civil liberal es actualmente una pieza clave de los sistemas democráticos, donde reconocida unánimemente, siendo considerable en Cataluña particularmente su magnitud. En el *Registre d'entitats de la Generalitat* había ya 23.636 asociaciones civiles registradas en 1995. El crecimiento explosivo se denota sobre todo en algunas áreas como las *associacions de dones* que eran 24 en 1976 y que para 1992 contaban con 347 en toda Cataluña. De la tercera edad, de 45 en 1979 a 707 y las ecologistas de 34 en 1977 a 814 en 1992. No obstante, cabe señalar que en el contexto de la Unión Europea, España aunque mantenga tasas de afiliación considerables (31% de los mayores de 18 años en 1989 y 22% en 1993, según el informe FOESSA) estas son más bajas que el promedio europeo, junto con Grecia (24%) y Portugal (25%). El Cuadro II.1 muestra comparativamente los porcentajes de ciudadanos que pertenecen a organizaciones civiles en diferentes países europeos, donde se muestra que no obstante el panorama anterior España es una de las entidades con menor grado de afiliación en todos los tipos o rubros, incluyendo los religiosos.⁷⁸

⁷⁴ E. Durkheim: (1893) *La división de del trabajo social*. Juan Pablo, México, 1989, pág. 87.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, las conclusiones de N. Uphoff: "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation" en P. Dasgupta e I. Seregeldin (eds.): *Social capital: a multifaceted perspective* World Bank, Washington, 1999.

⁷⁶ E. Gracia Fuster: *El apoyo social en la intervención comunitaria* Paidós, Barcelona, 1997.

⁷⁷ Algunas experiencias participativas por parte de organismos internacionales y gubernamentales que incorporan recursos comunitarios se encuentran en S. Paul: *Community participation in development projects* World Bank Discussion Papers 6, The World Bank, Washington, 1987; P. Oakley: *Projects with People. The practice of participation in rural development* OIT World Employment Programme, Ginebra, 1991; B. Bhatanagar y A.C. Williams: *Participatory development and the World Bank* World Bank Discussion Papers 183, The World Bank, Washington, 1992 y N. Uphoff: *Learning from Gal Oya: Possibilities for participatory development and post-newtonian social science* (The Sri Lanka experience with participatory development processes and Participatory Evaluation) Cornell University Press, Ithaca, 1992.

⁷⁸ Interesa destacar que para 1999 Cataluña mantenía el mayor número de asociaciones en España (31,698), seguida de Andalucía (31,135) y Madrid (20,191). M. A. Cabra de Luna: *El Tercer Sector y las fundaciones en España hacia el nuevo milenio* Escuela Libre, Madrid, 1998.

Cuadro II.1
Niveles de pertenencia a distintas organizaciones en países europeos seleccionados, 1990*

Organizaciones	España	Italia	Grecia	Portugal	Alemania	R. Unido
Partidos políticos	2	9,6	7	4,5	4,2	3,3
Sindicatos	9,3	39,6	35		28,6	43,3
Asociaciones	22	32		36	67	53
Religiosas	6	8		10	16	16

* Para los partidos, las cifras son la ratio entre los afiliados y el electorado. Para los sindicatos, la ratio entre los sindicalizados y sindicalizables. Para las asociaciones en general y las asociaciones religiosas, las cifras son porcentajes tomados de encuestas representativas. Los datos para el Reino Unido son de 1995.

Fuente: Elaboración propia, en base a R. Gunther y J. Montero: "Los anclajes del partidismo: un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa" en P. del Castillo (ed.): *Comportamiento político y electoral* CIS, Madrid, 1994: 504-512

En España la legislación distingue partidos políticos, asociaciones en general, fundaciones, entidades deportivas, asociaciones culturales, de padres de alumnos, asociaciones de vecinos, asociaciones de consumidores, mutualidades, sindicatos, organizaciones empresariales, colegios profesionales, cámaras oficiales y reales academias, además de organismos religiosos, cajas de ahorros y otros organismos, como la ONCE.⁷⁹ Indudablemente todas estas formas, reconocidas por diversas leyes, ilustran la gama de grupos de intereses que abarca la ciudadanía, cuya diversidad conviene conservar con fines analíticos diferenciando en lo posible el cariz de sus objetivos y el marco contextual en el que actúan.⁸⁰ A efectos de la ley interesa considerar que el carácter que una asociación adquiera tiene consecuencias fiscales y administrativas distintivas, si bien es comentario de los estudiosos del tema que hasta la ahora las leyes existentes han dejado muchas cosas a la interpretación, siendo difusos en ocasiones los límites entre asociacionismo y corporativismo.⁸¹ En todo caso el membrete de interés público, que implica un trato fiscal más generoso y menos fiscalizado, es una condición que se adquiere ante un organismo central como lo es el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, hay que considerar la dificultad en cuantificar la magnitud y proporción del fenómeno asociativo debido a su solapamiento y dinamismo. Aunado a esto, se encuentra como fuente común de error en la cuantificación del fenómeno asociativo que los conceptos de sociedad civil y asociación ciudadana son ambiguos y no gozan de un consenso acerca de lo que abarcan. Así, la sociedad civil puede ser entendida mediante un concepto amplio, que la define como un espacio de libertad frente a un Estado limitado, y que recoge la herencia griega de distinguir entre *civitas* y *polis*.⁸² Este entramado institucional en su sentido amplio, incluiría la llamada "opinión

⁷⁹ I. Buqueras y Bach: *Más sociedad, menos Estado. Pasado, presente y futuro de la sociedad civil* Complutense, Madrid, 2002.

⁸⁰ Algunos estudios en España que plantean el tema son: G. Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorníu: *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo* Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996; V. Pérez Díaz: *La primacía de la sociedad civil* Alianza, Madrid, 1993; J. De Miguel: *El mito de la sociedad organizada* Península, Barcelona y J. L. Álvarez: *La sociedad civil en la España actual* Club Siglo XXI, Madrid, 1988.

⁸¹ Ver al respecto M. Pérez y S. Giner: "El desarrollo del corporativismo en España 1880-1980" en VV.AA.: *El corporativismo en España* Ariel, Barcelona, 1988. La relativa debilidad histórica del movimiento asociativo en España se asocia comúnmente a su tardía industrialización, lo que favoreció relaciones clientelares y el predominio del caciquismo en España hasta entrado el siglo XX. Desde entonces se observa un repunte numérico de las asociaciones a finales de los años sesenta y un dinamismo creciente a partir de 1977, sobre todo en los ochenta con el auge de las ONG. I. Buqueras y Bach: op. Cit., 2002.

⁸² Para Ernst Gellner la sociedad civil es "un conjunto de diferentes instituciones no gubernamentales suficientemente fuerte como para contrarrestar al Estado y, aunque no impida al Estado cumplir con su función de mantenedor de la

pública”, en libertad de expresión, y, según Víctor Pérez Díaz sería la llamada “sociedad civil uno”, que incluye a todos los ciudadanos. Propone distinguirla de la “sociedad civil dos”, un ámbito más restringido que se definiría por la concurrencia de grupos organizados: los mercados, las asociaciones voluntarias y la esfera pública.⁸³ Para otros autores, sin embargo, resulta central diferenciar aquí expresamente al sector económico privado (el “Segundo Sector”) y sus respectivas sociedades de interés económico, de las entidades ciudadanas que trabajan sin ánimo de lucro, como de hecho es el tratamiento diferencial que el Estado otorga a estos organismos. Un trato distinto implican las asociaciones de interés religioso y político, cuyos fines aunque no necesariamente son menos altruistas o de interés común para la sociedad, representan a sectores determinados de una sociedad.

Otros tipos de asociación civil cuyo interés público resulta en ocasiones difícil de discernir se encuentra en asociaciones y comunidades de propietarios, comisiones de afectados, sociedades gremiales, colegios profesionales y otros colectivos que representan intereses muy concretos de sus socios. Algunas de estas se incluyen actuaciones en lo público con motivo de sus labores de proyección social. Otras aluden a un interés sectorial, como las asociaciones de consumidores, las sociedades deportivas, juveniles, culturales, de educación y ocio, de padres de familia, de apoyo social, de solidaridad y cooperación, ecologistas, de comerciantes. Sus formas de financiación son muy variadas. Aparte de las cuotas de los miembros activos y simpatizantes las entidades compiten por los apoyos y subsidios que diferentes instancias ofrecen para el desarrollo de sus actividades, pocas veces para el desarrollo institucional de las entidades, las cuales manifiestan además de las dificultades económicas, diversos problemas de orden tanto administrativo y estratégico de los que no están ausentes las relaciones internas, los vínculos con los diferentes niveles gubernamentales y otros agentes externos a los grupos ciudadanos e incluso, su propio carácter participativo y de ejercicio transparente. Una de las características emergentes de estas entidades constituye su adscripción a redes más amplias que actúan en ámbitos internacionales o regionales.

Experiencias municipales de participación ciudadana

En España bien pudiera decirse que si el franquismo implicó la total desactivación de todo atisbo de participación ciudadana, en sus años finales inició su consideración como esfera autónoma con el reconocimiento de diversas iniciativas civiles, un proceso que se concretó en la muy limitada Ley de Asociaciones de diciembre de 1964. Una segunda etapa, la de la Transición, coincidió con los dos primeros períodos de ayuntamientos democráticos (1979-1987), cuando la participación fue vista principalmente en términos de descentralización y conformación del orden autonómico del Estado Español, estableciéndose competencias y normas de funcionamiento local en la Ley Reguladora de las bases de régimen local (1985). Una tercera, con la aparición de nuevas normativas autonómicas que actualizan y prescriben las reglas de asociación civil, como la *Llei municipal de règim local de Catalunya* (1987).

Los cambios en el carácter del Estado registran para el caso de la administración pública una tendencia que se orienta a la sustitución del carácter de ciudadano por el de cliente o usuario, una visión que se ha generalizado con la consolidación en Europa del Estado benefactor y que en España también se expresa a pesar de constituir una democracia bastante joven, aún cuando desde la etapa de la Transición la Constitución ubique el principio de soberanía en la voluntad popular. Varios de los factores que hemos revisado hasta ahora son los responsables de esta tendencia, que sustituye el papel del ciudadano como agente soberano de la política por el de un cliente pasivo del mercado de la oferta de servicios. Expresa el concurso de un proceso de despolitización y des-ciudadanización, que sigue al ocultamiento de su condición como actor político para reducirla a su

paz y de árbitro de intereses fundamentales, puede no obstante evitar que domine o atomice al resto de la sociedad” *Condiciones para la libertad: la sociedad civil y sus rivales* Paidós, Barcelona, 1996, pág. 16.

⁸³ V. Pérez Díaz: *La esfera pública y la sociedad civil* Taurus, Madrid, 1997, pág. 17.

simple condición de agente económico. Y aunque su incorporación a esta condición pasiva sea patente en amplios sectores de la ciudadanía, no resulta ser masiva debido a que también son significativos los colectivos ciudadanos que se rebelan contra este posicionamiento que asocian a la condición de súbditos sometidos a la autoridad gubernamental. Buscando constituirse en vindicadores de una ciudadanía plena, que no solamente incorpore las libertades cívicas sino derechos sociales y también políticos, los cuales buscan ampliar mediante diversas estrategias de presión que se inscriben o no en los canales de participación previstos por la legislación española, la cual autoriza a los municipios a implementar sus propias estrategias, las cuales son vistas por la clase política como formas de resolver esa solución de continuidad con la sociedad civil.

La necesidad de incluir en forma previa o conjunta la opinión de los ciudadanos sobre las actuaciones municipales como medida de su eficiencia, se relaciona también con el hecho que la actual gestión pública ha sido producto de un modelo que nació bajo la premisa de una ciudadanía individual, homogénea, con iguales necesidades y similares demandas, sin mecanismos efectivos de participación de colectivos por una parte, y sin instrumentos permanentes o regulares de consulta sobre la opinión de los ciudadanos. En el caso de las sociedades europeas actuales, caracterizadas en buena medida por la multiculturalidad derivada de las migraciones étnicas, esto se convierte en un particular problema de contacto con la ciudadanía, que no pasa necesariamente por los canales electorales, ya que parte de esta población no goza de derechos políticos.⁸⁴ El ritmo de las consultas electorales y la adecuación de los organigramas y programas de gobierno resulta generalmente tardío a la aparición de los nuevos problemas que se plantean. En este contexto, conceptos como proximidad y receptividad entre un ayuntamiento y la ciudadanía de un municipio demandan la constitución de canales adecuados de comunicación, transformando según las tendencias globales de las "nuevas" formas de hacer política las estructuras municipales en órganos de cogestión, de planificación local, redes de gobierno y concertación de intereses en búsqueda del bien común. Cabe también la necesidad de ofertar los servicios considerando el punto de vista de los usuarios, facilitando y haciendo más eficiente su entrega mediante la ampliación y mejoramiento de la oferta.

En algunos municipios españoles, especialmente los catalanes, algunos de los principios democratizadores se han relacionado estrechamente con la participación ciudadana, teniendo previstos incluso contenidos normativos, elevados al rango de reglamentos de participación. Estos incluyen mecanismos concretos previstos como parte del bagaje de experiencias y suelen referirse al acceso libre a la información disponible, a la ampliación de los espacios de debate y de democracia directa, la afirmación de la autonomía de comunidades y colectivos, el rendimiento de cuentas por parte de los que gobiernan. Insisten en la necesidad de incluir la participación en todas las fases de las actuaciones públicas, incluyendo el ámbito de los organismos municipales autónomos y la empresas públicas, enfatizando en la necesidad de vincular la actuación de estas entidades con las asociaciones ciudadanas. Sin embargo, pocos son los esfuerzos de evaluación realizados, existiendo la visión por parte de uno de los pocos estudios realizados de que *"...es troba a faltar en els municipis una mena de pla gic de la participació en el qual es planteja què es pot fer amb el capital humà que representa la capacitat i la voluntat de les persones que viuen a la ciutat, i no tan sols per situacions d'emergència o protecció civil o defensa forestal, sinó en el dia a dia, en la quotidianèia del funcionament de la vila, preveint formes d'intervenció individual o mitjançant organitzacions ciutadanes"*.⁸⁵ A pesar de que a nivel normativo o legislativo la participación de los ciudadanos tiene previstos canales, que más adelante revisaremos, en la práctica estos suelen ser poco utilizados, puesto que no han sido definidos mecanismos concretos para dotar a los ciudadanos de la información pertinente en un momento en que gran parte de las decisiones se ha tecnocratizado como efecto de las aplicaciones legislativas. Tampoco para evitar la exclusión de sectores involucrados, como sucede generalmente con los ciudadanos no organizados.

⁸⁴ W. Kymlicka: *Ciudadanía multicultural* Paidós, Barcelona, 1996.

⁸⁵ F. Pindado: Op. Cit., pag. 31.

Se distinguen varias formas previstas de participación ciudadana. Algunas que atañen a la participación individual; incluyen el derecho a la información, la intervención oral en sesiones públicas de órganos de gobierno, la audiencia pública, la petición y la propuesta y otras iniciativas ciudadanas similares. Las consultas populares o referéndum, como también el encargo de encuestas o estudios, son otras formas previstas por la legislación que son puestas en práctica especialmente en el nivel municipal. Sin embargo, o bien no existen mecanismos adecuados de información objetiva y pertinente o el caudal de información que se produce es tanta que literalmente abrumba al ciudadano. La participación en órganos de gobierno es, si acaso posible, limitada al papel del ciudadano como espectador, en contadas ocasiones con derecho a la palabra. No existen mecanismos estandarizados de manejar las peticiones y propuestas teniendo como resultado que numerosas iniciativas ciudadanas caen en el saco roto. El cuadro siguiente muestra algunas de las experiencias participativas implementadas desde ámbitos políticos preferentemente locales.⁸⁶

Los órganos de participación colectiva que han sido implementados en algunos municipios catalanes corresponden a las figuras de diversas comisiones y consejos ciudadanos, la mayoría de los cuales son de base más bien sectorial que territorial. Su formato común es el que establece una serie de reuniones informativas donde el regidor encargado presenta su agenda de actividades o un relato de las actuaciones de la dependencia. En ocasiones se emplean estos organismos como primer filtro de asuntos que posteriormente serán aprobados o no en otras instancias. En general, no se ofrece más información que la verbal en este tipo de reuniones manteniendo casi siempre un tono formal. Funcionan con un éxito relativo debido a una asistencia mínima, con un formato en que pesa mucho el derecho administrativo, en desnivel entre las exigencias formales de funcionamiento y las capacidades reales de estructuración y organización de las asociaciones. Están diseñados por otra parte en forma vertical, sus miembros "*son persones proposades pels partits politics*", como nos señalaron en una entrevista grupal algunos ciudadanos que han participado en estos consejos en Reus.

Cuadro II.2
Algunas experiencias de participación a nivel local

Experiencias de Participación	Carácter	Temporalidad	Representatividad
Asambleas	consultivo	variable	amplia-restringida
Audiencias	diálogo	variable	amplia-restringida
Círculos de Estudio	consultivo	mediano plazo	limitada, por invitación
Comités Ciudadanos	consultivo	largo plazo	limitada, por invitación
Conferencias de Consenso	consultivo	breve	limitada, por invitación
Consejalías de Participación	diálogo, asesoría	mediano plazo	variable
Consejos Centros Cívicos	propositivo	largo plazo	limitada, por invitación
Consejos Consultivos	consultivo	largo plazo	limitada, por invitación
Consejos locales y de distrito	propositivo/consultivo	largo plazo	limitada, por invitación
Consejos sectoriales	consultivo	largo plazo	sectorial, restringida
Consultas Populares	propositivo	breve	general por muestreo
Defensor del Pueblo			
Encuesta deliberativa	propositivo	breve	general por muestreo
Entrevistas Grupales	investigación/consultivo	breve	muestreo teórico

⁸⁶ Es muy amplia la bibliografía sobre experiencias participativas en la península ibérica. Algunos trabajos recientes son los de T. Rodríguez Villasante: *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad* HOAC, Madrid, 1995; N. Font: *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores Mediterrània* (Polítiques 22), Barcelona, 1998; VV: AA.: *Consells ciutadans* Editorial Mediterrània, Barcelona, 2000; R. Goma y J. Font: "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en J. Font (coord.): *Ciudadanos y decisiones públicas* Ariel, Barcelona, 2001; J. Subirats, I. Blanco, J. Brugué, J. Font, R. Gomá, M. Jarque y L. Medina: *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans* Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001; O. Rebollo: *Bases, mètodes i tècniques. Eines per a la participació ciutadana* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

Estructuras Vecinales	consultivo	mediano plazo	limitada, por invitación
Fóruns Temáticos	consultivo	breve	limitada, por invitación
Gestión por voluntariado	intergestión	mediano plazo	limitada, por invitación
Grupo Delphi	consultivo	breve	limitada, por invitación
Investigación acción participativa	propositivo	mediano plazo	variable
Jurados ciudadanos	decisorio	largo plazo	limitada, por invitación
Mediación	propositivo	breve	variable
Núcleos Intervención Participativa	propositivo	breve	limitada, por invitación
Paneles	información	breve	limitada, por invitación
Planificación estratégica local	propositivo	mediano plazo	limitada, por invitación
Presupuesto Participativo	propositivo	mediano plazo	muestreo estadístico
Referendum	consultivo/decisorio	breve	muestreo estadístico
Socioanálisis	propositivo	mediano plazo	muestreo teórico
Teledemocracia	consultivo/propositorio	largo plazo	muestreo estadístico
Visiones de la comunidad	consultivo	breve	

Fuente: Elaboración propia, 2003.

Sin embargo, "*Malgrat les dificultats*", la participación es una línea de interés creciente en estos municipios. Lo demuestra la apertura de regidurías de participación cívica o ciudadana en las últimas legislaturas. A pesar de que sus competencias están claramente delimitadas en todos los casos, en la práctica suelen funcionar como agencias encargadas de trámites de quejas vecinales, representan la cara que la administración pública local ofrece a las asociaciones vecinales y otras entidades ciudadanas, ejerciendo funciones de mediación y gestión. Suelen ser también las áreas municipales las encargadas de la política de subsidios y apoyos a las asociaciones ciudadanas por lo que constituyen un área privilegiada de competencia política que puede ser manejada tanto en términos personales como partidarios. El interés de la clase política por la participación ciudadana se denota también en la elaboración de varios reglamentos que normativiza el tema especialmente en el nivel local. Sin embargo, la mayoría de Reglamentos no reglamentan la participación, sino la manera en que un ciudadano se puede dirigir a su respectivo ayuntamiento para reivindicar y opinar: "*..Es a dir...s'ha reglamentat la lluita reivindicativa*".⁸⁷ A pesar del interés participativo patente en el discurso político y en la implementación de experiencias de participación con ciudadanos no se explicitan en estos reglamentos las competencias de estos organismos en materia de toma de decisiones, lo cual se presta para que los asuntos llevados a debate sean triviales si se comparan con las cuestiones decisorias que son manejadas a espaldas de los órganos de participación.⁸⁸ Recientemente se han echado a andar otras iniciativas, como los *Nuclis d'intervenció participativa* (NIP) o las "Mesas de negociación" que corresponden a espacios de debate de los ciudadanos con la administración pública municipal para la consulta de asuntos de interés público.

Además del apoyo al movimiento asociativo, en los municipios catalanes existe otro formato que comúnmente es incluido dentro del apartado participativo, debido a que incorpora formas de funcionamiento colectivas y al enfoque que guardan frente al sector asociativo ciudadano: son los Centros Cívicos. Estos espacios han sido implementados con un modelo polivalente de servicios a los ciudadanos y a las entidades-asociaciones. De hecho, muchos de ellos funcionan como "hoteles de entidades", sus locales cuentan con el equipamiento para conducir en ellos actividades educativas y de animación cultural. Algunos cuentan además con biblioteca, centro de información, oficinas de atención al ciudadano, guarderías, comedor popular, talleres de oficios, instalaciones deportivas y otros servicios dentro de una amplia gama. Muchos de estos

⁸⁷ P. Martínez: "Associacionisme, participació i pluralitat" en VV.AA.: *Primeres jornades sobre el moviment veïnal* Ajuntament de Reus, Reus, 1989.

⁸⁸ "A Espanya s'ha imposat una dicotomia, per una banda, entre plantejament i gestió (certa participació en el plantejament proporcionat pels tècnics i nul·la a la gestió (...)) i, per una altra banda, entre les altres decisions que comprometen estratègicament els territoris (nul·la participació en autopistes, centrals nuclears, etc.) i petites decisions que entretenen els moviments associatius (certa participació en les festes locals, etc.)" CERES 1989, op. cit., pág. 26.

funcionan con consejos de administración en los que participan representantes de asociaciones ciudadanas o de otros órdenes de gobierno y en estos se planifican acciones y distribuyen recursos.

Hay que considerar que detrás de la participación ciudadana promovida o coordinada con instancias de gobierno, el grado de participación es una opción que requiere de una determinada voluntad política. A pesar de que "*...no hi ha criteris únics, per part dels partits polítics, en el moment de complir aquest mandat constitucional de fer efectiva la participació ciutadana (...)* degut a la tipologia de la ciutat, a la història dels seus moviments socials o a les característiques dels seus habitants, però ens inclinem més aviat per una causa més subjectiva com és el tarannà personal de les persones que governen i fins i tot de les que dirigeixen les associacions" (F. Píndalo). En el caso de que la voluntad exista por ambas partes requiere de la configuración de un espacio de concertación que reuna todos los esfuerzos o actores implicados en una situación, el paso de un modelo vertical de la participación a uno concéntrico, potenciador de una integración de los recursos existentes tanto en los diferentes niveles de gobierno, como entre los actores sociales implicados incluyendo individuos capaces e interesados por parte de la ciudadanía no organizada.⁸⁹

Evaluación de la participación

A falta de una precisión conceptual sobre el tema pocos son los criterios objetivos y consensuados para evaluar los procesos participativos, a pesar de que su aplicación ha sido muy extensa en campos como la educación, la salud, el medio ambiente y el desarrollo comunitario.⁹⁰ Mínimamente, quienes pretenden evaluar la participación social o comunitaria mencionan que es necesario considerar al menos tres elementos: quienes deben participar, la forma como se conduce el proceso y a qué tipo de desarrollo debe conducir la participación.⁹¹ Algunos autores que se han encargado de la revisión extensa de experiencias en el campo de la salud, como Teresa Cerqueira y Daniel Matos de la OPS, han propuesto un esquema de evaluación participativa para aplicar a experiencias participativas que repasa la variedad de factores involucrados. Emplean como categorías analíticas: 1) la extensión, referida a qué actores participan y cuales no, los porqué de la exclusión. 2) La intensidad, que consiste en averiguar en qué y cómo participan los actores en un proceso participativo. 3) La modalidad, la dinámica y naturaleza del proceso participativo. 4) Su impacto, la eficacia social en el logro de las metas y en la construcción de ciudadanía y comunidad. 5) la sostenibilidad, equiparable al fortalecimiento de las capacidades de los participantes para formular y negociar propuestas y continuidad de los procesos participativos.⁹²

En el caso de la participación ciudadana, cuyo carácter es más bien político que técnico, la categoría de extensión adquiere el estatuto de la representatividad, que en ocasiones resulta crítica en vista de la diferenciación social en estratos de diverso tipo, más aún si consideramos que la misma representatividad de las entidades ciudadanas puede en muchos casos ser mas bien ficticia o nominal. La evaluación de esta categoría permite analizar en primer término, quienes serían los

⁸⁹ Un modelo que combina la integración de esfuerzos oficiales y civiles es el PHCR, implementado a nivel nacional, regional y municipal. Véase A. El Bindari-Hammad y D.L. Smith: *Primary Health Care Reviews: Guidelines and Methods* World Health Organization, Ginebra, 1982.

⁹⁰ Algunos trabajos que versan sobre la evaluación de proyectos y programas participativos son los de M.T. Feuerstein: *Partners in Evaluation. Evaluating Community Programs with Participants*. TALC-MacMillan, Londres, 1986; L. Srinivasan: *Tools for Community Participation. A Manual for Trainers in Participatory Techniques*. PROWESS-UNDP Technical Series, Nueva York, 1990; S.B. Rifkin, F. Muller y W. Bichmann: "Primary health care: On measuring participation" *Social Science and Medicine* 1988 26: 931-940 y R.P. Nash: "Measuring social participation" *American Sociological Review* 1983 48: 864-873.

⁹¹ Organización Panamericana de la Salud: *Servicios comunitarios de salud y participación de la población*. Discusiones técnicas de la XXII Reunión del Consejo Directivo de la OPS. OPS. Washinton, 1973.

⁹² M. T. Cerqueira y D. Mato: "Evaluación participativa de los procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud" en J. A. Haro y B. de Keijzer (coords.): op. cit. 1998, págs. 21-63.

actores sociales mínimos a involucrar en un proceso participativo de tipo territorial o sectorial.⁹³ ¿Quiénes participan, quienes no y por qué? ¿De qué forma se han incorporado? ¿Qué tipos de intereses representan? ¿En qué medida cuentan con el apoyo de otros actores? De qué manera la convocatoria institucional limita o favorece la participación de los distintos actores? ¿Llega ésta a todos los interesados? . El criterio general insta a convocar cada vez a más personas para que participen en el análisis de los problemas y la elaboración de planes y acciones para resolverlos y responder a las necesidades sentidas de la población; sin embargo, en virtud de la pertinencia técnica el tamaño de los grupos o estructuras de participación no constituye en sí algo fijo, en este caso atañe a consideraciones tanto de orden político como técnico. El modelo enfatiza que en el diagnóstico y la planificación de actividades deben participar representantes de todas las instituciones gubernamentales, de todos los sectores y organizaciones comunitarias implicadas. Ver Cuadro II.3.

Cuadro II.3 Esquema para la evaluación de experiencias de participación social

CATEGORÍAS ANALÍTICAS

VARIABLES DE ANÁLISIS

- **EXTENSIÓN**
 - * Qué actores participan, cuáles no participan y porqué
 - **INTENSIDAD**
 - * En qué y cómo participan los actores
 - **MODALIDAD**
 - Dinámica y naturaleza del proceso participativo.
 - **IMPACTO**
 - * Eficacia social en el logro de las metas de salud y en la construcción de ciudadanía y comunidad.
 - **SOSTENIBILIDAD**
 - * Fortalecimiento de las capacidades de los participantes para formular y negociar propuestas y continuidad de los procesos participativos
-

Fuente: Maria Teresa Cerqueira y Daniel Mato: J. A. Haro y B. de Keijzer (eds.): *Participación comunitaria en salud. Evaluación de experiencias y retos para el futuro* El Colegio de Sonora- Organización Panamericana de Salud, Hermosillo, 1998.

La segunda categoría se refiere a la intensidad de la participación porque se trata de examinar en qué momentos y en qué aspectos de la planificación y la programación intervienen los ciudadanos. Comprende el análisis de cómo y en qué participa la comunidad o sus representantes a la hora de identificar y priorizar problemas y necesidades, la elaboración de planes de acción, la ejecución de las actividades y tareas, el monitoreo y la evaluación. Requiere por parte del evaluador conocer el marco global del proceso de toma de decisiones e identificar la pertinencia de introducir elementos participativos. No siempre resulta lo más adecuado en términos de efectividad, debido a que gran parte de las decisiones poseen cada vez más la necesidad del recurso técnico o porque no se cuenta con el tiempo o las personas capacitadas para conducir un proceso participativo. En todo caso requiere tener muy claro por parte de promotores y participantes qué tipo de decisiones son las que les competen como organismo ciudadano, evita muchos conflictos y frustraciones. Merece

⁹³ "Un actor social, es un individuo, grupo, organización o institución, que actúa en representación de sus intereses con el propósito de satisfacerlos. Cada actor cuenta con cierta posición y cantidad de poder, dentro de un contexto de relaciones y sistemas complejos de interacciones, para satisfacer sus intereses (formular y negociar las propuestas de salud) lo cual depende de la capacidad y oportunidad que cada actor posee para lograr sus intereses, en relación con la capacidad y oportunidad de otros actores". M.T. Cerqueira y D. Mato: op. cit. , pág. 38.

determinar críticamente que actores han de participar en la detección de problemas y necesidades, la elaboración de propuestas, el establecimiento de prioridades, concertación de acciones y recursos, planificación, toma de decisiones y seguimiento de las actividades.

La tercera categoría señala la modalidad y naturaleza de esta participación, hace referencia al proceso de planificar y programar acciones en forma conjunta, entre personas que representan diversas instituciones y organizaciones comunitarias. ¿Cuáles han sido las formas de participación de los diferentes actores? , ¿Existe una estructura jerárquica que contradiga el ideal participativo de la experiencia?, ¿Se otorga y exige el suficiente nivel de información adecuado para que los participantes tengan un control sobre el proceso?, ¿Cómo se ejerce la toma de decisiones?, ¿Están claros los criterios, existen normas, se cumplen?. ¿Se evalúan y supervisan las experiencias?, ¿Quiénes participan en la evaluación?. En el caso del nivel local, Fernando Píndalo menciona: que la "*...millor manera de plantejar la participació ciutadana a la gestió de les ciutats és sobre la base que els governs locals assenyalin estratègies i plans d'actuació clars i transparents i que les associacions ciutadanes, dins el seu àmbit de competència, cerquin els mecanismes per fer el seu propi projecte tot cercant els punts de contacte amb els governs locals*".⁹⁴

La cuarta categoría comprende el análisis de la relación entre la extensión, intensidad y modalidad de la participación y el grado de cumplimiento de las metas. A esta categoría le hemos llamado impacto. ¿Cuál ha sido el impacto de estas experiencias? Se considera que la participación en la cogestión del desarrollo es a la vez medio y fin. Medio, porque en la medida en que participen nuevos actores las metas propuestas serán más pertinentes y, en consecuencia, deberá aumentar la viabilidad e impacto de las acciones para alcanzarlas. Fin, por cuanto la participación en todas las fases de los procesos sociales que promueven el desarrollo genera bienestar, confianza y autoestima entre quienes participan. En consecuencia, se evalúa la participación social en la cogestión como medio y como fin, examinando la naturaleza de los procesos de participación social, la continuidad y maduración de estos procesos y su impacto frente a metas concretas. ¿Ha contribuido este proceso a lograr metas propuestas por la comunidad, y a la construcción de una sociedad más democrática?, ¿Ha contribuido al desarrollo de capacidades de formulación de propuestas de la comunidad? ¿De qué maneras han contribuido las instituciones a construir capacidad en los actores?, ¿A abrir escenarios y oportunidades para la maduración y continuidad de los procesos participativos?, ¿Se mejoran las condiciones de los grupos vulnerables, se establecen prioridades por riesgo?, ¿Se logran medidas de protección del ambiente, agua limpia-potable, eliminación de basuras y desechos, áreas verdes, contaminación del aire?, ¿Se logran pactos sociales? ¿Se logran acciones intersectoriales y compromisos concertados? ¿De qué manera se reconocen y fortalecen los valores de solidaridad y otros valores éticos y morales?

La quinta categoría, la sostenibilidad, se refiere a la continuidad de los procesos, más allá del tiempo de duración de cada proyecto específico. Tiene que ver con la capacidad de negociar y participar en las decisiones de las personas. Se relaciona con el manejo de los recursos y la continuidad de los escenarios. La participación social y la equidad se desarrollan en la medida en que se avanza en la construcción de ciudadanía y la creación de comunidad. ¿Parecen estas experiencias destinadas a ser durables o sostenibles?. ¿Han adquirido los actores capacidades y destrezas para formular y negociar propuestas que cabría esperar que mantendrán en el futuro?, ¿Para participar y tomar decisiones sobre la planificación de actividades, la implementación y evaluación de los programas?, ¿Qué tendencias en el tiempo y continuidad de los procesos se observan?, ¿Qué avances se han observado hacia la institucionalización de procesos concertados, negociados y basados en relaciones de reciprocidad?, ¿Los actores ciudadanos tienen oportunidades para influir en las políticas públicas, compromisos y acciones para el bienestar colectivo?, ¿Se mantienen los escenarios y se dieron nuevas oportunidades?, ¿Se logra continuidad en los procesos participativos?.

⁹⁴ op. cit, pág. 126.

Partiendo de que participación ciudadana puede ser tanto aquella que surge como iniciativa al interior de los grupos sociales, como la que puede ser despertada por un agente o proceso externo, hay que considerar que exige lugares de encuentro y diseño de mecanismos para la deliberación y la concertación de propuestas.⁹⁵ Por su mismo formato y objetivos es crucial que los participantes en las experiencias puedan decidir sobre la composición del grupo y que comprueben que sus aportaciones al proceso tienen impacto en la transformación de su realidad. Exige formas de relación, de coordinación, de integración y asignación de compromisos; capacidad para deliberar, dialogar, acordar. El proceso participativo requiere la constante resolución de conflictos y necesita la formación e incorporación de actores sociales. Por todo ésto, requiere de la previa capacitación, que ciertamente puede ser aprehendida dentro del mismo proceso cuando los objetivos iniciales están claros y se asumen las consecuencias inesperadas.

Se reconoce que introducir el aspecto de la participación comunitaria, en cualquier proyecto de investigación y/o desarrollo, es iniciar un proceso laborioso y conflictivo que requiere de un esfuerzo deliberado, conciente, persistente y continuo. La participación comunitaria implica avances y retrocesos, puesto que avanza en un proceso no delimitado por un marco prediseñado, sino a través de una dinámica propia que involucra a los actores, los recursos existentes y el contexto donde este proceso discurre. Esto exige que ante un proyecto de participación comunitaria se flexibilicen las posturas mentales, se asuma una actitud autocrítica y se evalúe el proceso para identificar los obstáculos posibles.⁹⁶ ¿Qué es lo que hay que hacer para que la población participe?. Como algunos señalan, quizás no sea verdad que los ciudadanos no quieren participar sino que no existen los mecanismos adecuados. ¿Cuál es el papel que debe tener un promotor de la experiencia participativa?, ¿El tipo de organización, los rituales de interacción, los símbolos que aseguran el tipo de participación que se quiere impulsar?. Debido a que estos y muchos otros factores responden a aspectos ciertamente contextuales, de variable local, seguramente no constituyen preguntas que puedan responderse en forma general sino solamente referenciada a casos concretos y estudios empíricos señalando con esto la necesidad de introducir procesos de evaluación e investigación en los procesos participativos.⁹⁷

⁹⁵ Entendiendo por deliberación la co-elaboración de un conocimiento sobre la situación, que incorpore los puntos de vista de la comunidad y de los técnicos; y por concertación, el proceso de lograr acuerdos entre los distintos actores para elaborar y decidir sobre alternativas de solución a los problemas encontrados. O. Nirenberg y N. Perrone: "Organización y gestión participativas en los sistemas locales de salud" *Bol Of Sanit Panam* 109 (5 y 6) 1990: 474-487

⁹⁶ O. Nirenberg y N. Perrone: op. cit.

⁹⁷ Ver al respecto la evaluación de experiencias en J.A. Haro y B. de Keijzer (coords.): op. cit., 1998.